



FEDERALISMO FISCALE E PEREQUAZIONE: L'AUTONOMIA DELLA RESPONSABILITÀ

a cura di
Gaetano Armao



ANCE | PALERMO

Ar2

Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità

a cura di

Gaetano Armao

Contributi di

Luca ANTONINI, Gaetano ARMAO, Maurizio BERNAVA,
Pietro Busetta, Salvatore CARRUBBA, Daniele FRANCO,
Adriano GIANNOLA, Enrico LA LOGGIA, Giorgio LA SPISA,
Giovanni PEPI, Andrea PIRAINO, Giovanni PITRUZZELLA,
Salvatore RAIMONDI, Paolo ROMEO, Fabio SANFRATELLO,
Giacomo SCALA, Salvatore TAORMINA, Lorenza VIOLINI



Copyright © MMXIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-6836-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2013

*alla memoria di Matteo Graziano
protagonista appassionato e gentile
dell'Autonomia siciliana
e delle sua modernizzazione*

*The Federal system was created with the intention of
combining the different advantages which result
from the magnitude and the littleness of nations
(Alexis de Tocqueville, Democracy in America - Chapter VIII
University of Virginia, 1997)*

INDICE

Presentazione

Fabio Sanfratello

Presidente ANCE PALERMO

pag. 11

Introduzione

Gaetano Armao

pag. 15

Gli orizzonti del federalismo solidale La Sussidiarietà è la risposta alla crisi

Card. Paolo Romeo

*Arcivescovo di Palermo e Presidente della Conferenza Episcopale
Siciliana*

pag. 23

I SESSIONE

L'Autonomia tra federalismo e dinamiche di sussidiarietà

Salvatore Raimondi – moderatore

*Docente di diritto amministrativo dell'Università degli studi di
Palermo*

pag. 39

Il Federalismo fiscale nella prospettiva attuativa.

Enrico La Loggia

*Docente S.S.P.A e già Presidente Commissione Bicamerale sul
Federalismo fiscale*

pag. 41

La posizione della Regione Siciliana nell'attuazione della l. n. 42 del 2009

Salvatore Taormina

Dirigente Dipartimento Finanze e credito della Regione Siciliana

pag. 45

Le problematiche attuative del Federalismo fiscale nella Regione Siciliana

Giovanni Pitruzzella

Docente di diritto costituzionale nell'Università di Palermo

pag. 53

Le dinamiche della sussidiarietà: decentramento responsabile, sperimentazione, strumenti di conoscenza. Qualche esempio nel settore dei diritti sociali.

Lorenza Violini

Docente di diritto costituzionale Università Statale Milano pag. 57

II SESSIONE

Perequazione, costi standard: obiettivi e responsabilità di sviluppo

Salvatore Carrubba – moderatore

Direttore Editoriale de Il Sud pag. 63

L'attuazione del federalismo fiscale, i costi standard e la concorrenza tra territori

Luca Antonini

Presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale
pag. 65

Perequazione fiscale ed infrastrutturale per il Federalismo fiscale

Giorgio La Spisa

Vice Presidente della Regione Sardegna pag. 83

Le dinamiche economiche dei territori in Italia e le prospettive perequative del decentramento fiscale

Daniele Franco

Direttore Centrale per la ricerca economica e le relazioni internazionali della Banca d'Italia pag. 89

Il federalismo fiscale, la perequazione infrastrutturale e lo sviluppo del Mezzogiorno

Adriano Giannola

Presidente Svimez pag. 99

III SESSIONE

Federalismo e coesione sociale

Giovanni Pepi - moderatore

Condirettore del Giornale di Sicilia pag. 103

La tutela sociale nella dinamica del Federalismo fiscale

Maurizio Bernava

Segretario Generale della CISL – Sicilia pag. 105

Interventi perequativi, federalismo ed esigenze sociali in Sicilia.

Andrea Piraino

Docente di diritto costituzionale nell'Università di Palermo e già

Assessore per la Famiglia le politiche sociali ed il lavoro della

Regione siciliana pag. 113

Il ruolo delle autonomie locali tra federalismo e coesione sociale

Giacomo Scala

Presidente ANCI – Sicilia pag. 117

Perequazione infrastrutturale e coesione sociale

Pietro Busetta

Docente di statistica economica nell'Università di Palermo pag. 121

La perequazione infrastrutturale, il federalismo fiscale e l'autonomia della responsabilità – Conclusioni.

Gaetano Armao

Docente di diritto amministrativo europeo nell'Università di Palermo

e già Assessore per l'Economia della Regione siciliana pag. 125

Appendice

pag. 161

Presentazione

Fabio Sanfratello
Presidente ANCE PALERMO

Nella situazione attuale il Mezzogiorno, e la Regione Sicilia in particolare, ha un urgente bisogno di ammodernare e potenziare la sua dotazione di infrastrutture pressoché in ogni settore (reti ferroviaria e stradale, porti, aeroporti, centri intermodali) e ciò allo scopo specifico di fare del territorio meridionale ed insulare quell'«*area strategica di operatività logistica, concentrazione e smistamento di traffico lungo le direttrici Asia-Europa e Asia-Medio Oriente-Nord Africa*» (Rapporto Svimez) di cui l'intera Europea comunitaria ha bisogno .

Rispetto alla media nazionale, la rete ferroviaria nel Sud registra un deficit pari al 33 per cento. Vi sono ancora molte linee non elettrificate e a binario semplice: 41,5 per cento del totale rispetto al 21,8 del Centro - Nord. Per le linee a doppio binario elettrificato va anche peggio: 30 per cento del totale nel Mezzogiorno, contro il 52,6 nel territorio centrosettentrionale. Attualmente la rete ferroviaria Alta velocità/Alta capacità raggiunge in Italia 1370 chilometri: solo il 10 per cento interessa il Sud.

Nel settore stradale e autostradale si riscontra una articolazione più complessa, ma ugualmente svantaggiata. Sul territorio meridionale vi sono più strade ordinarie rispetto alla media nazionale, ma di qualità inferiore rispetto al resto del Paese. Deficitaria è pure la rete autostradale per indice di diffusione, ma non meno per la scarsa interconnessione con raccordi e svincoli che innalzino l'accessibilità territoriale. E questo, a parte altri aspetti, è un fattore che ha grande incidenza sulla possibilità di determinare un processo di industrializzazione.

Il quadro deficitario delle infrastrutture nel Sud si rileva anche con riferimento ai porti e aeroporti. I primi sono assai numerosi (68 per cento del totale nazionale), ma soffrono per carenze di attrezzature meccaniche e di capacità dei magazzini. La modesta capacità operativa è dovuta al numero preponderante di strutture di piccole dimensioni che non riescono a cogliere le potenzialità del traffico merci. Situazione non molto diversa si riscontra per gli aeroporti, che, a fronte del loro gran numero, non presentano una adeguata capacità di servizi e non

offrono collegamenti sufficienti con le altre infrastrutture di trasporto. Se si aggiunge che nel Mezzogiorno la storica carenza di una rete di città che formino un policentrismo urbano non è ancora superata, si capisce come il suo territorio presenti gravi smagliature e squilibri che incidono profondamente sulla sua capacità di attirare investimenti dall'esterno e determinare così una nuova fase di sviluppo.

L'Osservatorio Congiunturale delle Costuzioni che, ogni anno, il centro studi della nostra Associazione Nazionale pubblica, stigmatizza sempre di più un Mezzogiorno carente anche di piccole opere, deficit che si ripercuote sullo sviluppo del territorio e soprattutto delle piccole e medie imprese, che la nostra Associazione di categoria rappresenta.

Pur avendo, diversi governi, dedicato ampia attenzione a un programma per le grandi opere per le quali si è fatto attivo promotore, rimane poco corrisposto il bisogno urgente di piccole-medie opere altrettanto prioritarie sia in termini di progettazione che in termini di realizzazione o di completamento. Anche tra questi, i settori carenti riguardano le infrastrutture, sia per quanto riguarda i trasporti che le aree attrezzate. Le ragioni del ritardo, secondo le imprese edili nostre associate, sono da attribuirsi alla burocrazia amministrativa, alla mancanza di capitali, ai vincoli territoriali ed alla criminalità organizzata, che abbiamo imparato a riconoscere e combattere e contro le cui più subdole infiltrazioni ci siamo dotati, primi tra tutti, di un efficace codice etico.

Rimane, quindi centrale la necessità di una politica di sviluppo che si faccia pieno carico dell'attuale ritardo infrastrutturale del Sud. Ciò, anche, per dare una risposta al settore delle costruzioni, la cui crisi è impressionante: secondo i nostri dati ANCE tra il 2008 ed il 2013 meno 197.000 imprese, meno 993.000 addetti totali nel settore, meno 188 mln di ore lavorate.

Eppure, rispetto a questo stato di cose, non si registra un allarme proporzionale alla dimensioni epocali di questa crisi.

Forse perché non coinvolge nessuna grande impresa, capace di far parlare di sé sui media e le cui produzioni su mercati esteri invece cresce, mentre lo stillicidio di una miriade di piccole e piccolissime imprese, spesso artigiane e con relativamente pochi addetti pro-capite, non fa notizia e non crea allarme sociale.

Tutto questo necessita, ovviamente di risorse ingenti e deve fare i conti con un federalismo fiscale già avviato, seppur in modo alquanto travagliato.

La questione della perequazione fiscale ed infrastrutturale risulta, quindi, essenziale, oltre che per lo sviluppo dell'intera area mediterranea dell'Unione Europea, anche per la coesione sociale e per la sopravvivenza stessa del settore delle costruzioni nel Sud del nostro Paese.

Per questo motivo l'Associazione dei Costruttori di Palermo - ANCE PALERMO, nell'ambito delle manifestazioni programmate per il 70° anniversario della costituzione della prima associazione di costruttori palermitani, avvenuta a Palermo il 17 dicembre 1943, ha ritenuto utile dare un contributo alla pubblicazione di questo importante volume, curato dal Prof. Armao, che raccoglie interventi di prestigiosi esperti a livello nazionale sul tema delle perequazioni, ed in particolare di quella infrastrutturale, nella prospettiva del federalismo fiscale.

Introduzione

di Gaetano Armao

Questo volume raccoglie gli atti del Convegno promosso dalla Regione siciliana, con il patrocinio della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Provincia regionale di Palermo e tenuto a Palermo, nella Sala Martorana del Palazzo Comitini, il 4-5 novembre 2011, adesso pubblicati con il contributo dell'ANCE-Palermo.

Il percorso federale ha assunto nell'ordinamento italiano la connotazione di una scelta ormai irretrattabile e di questo gli attori politici, economici e sociali hanno piena consapevolezza.

È vero che la corsa parte da lontano, in particolare per la Sicilia che con il suo statuto - giova ricordarlo scritto nella sala dove si è tenuto il convegno dal Comitato presieduto da Giovanni Salemi nel novembre del 1945 - avrebbero fatto meglio a chiederne con la dovuta forza l'immediata attuazione, anziché invocare - come sovente avvenuto - 'interventi straordinari' dallo Stato per poi negoziare trasferimenti clientelari in cambio di consensi elettorali che hanno contribuito a consolidare l'inattuazione dell'autonomia .

Certo, l'obiettivo di realizzare il federalismo, partendo dal profilo fiscale (prospettiva opportunamente criticata da molti giuristi, economisti e politologi) appare 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 (per un'analisi approfondita e dagli esiti, non sempre scontati, si veda per tutti il saggio di V.DANIELE, P. MALANIMA, *Il divario Nord Sud in Italia 1861-2011*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2011).

Gli sprechi nelle amministrazioni pubbliche, le clientele, i contributi a pioggia, le macroruberie hanno per troppo tempo caratterizzato le istituzioni politiche del Mezzogiorno, spesso si contesta alle classi dirigenti meridionali. I benefici alla grande industria e finanza e quelli connessi alla remunerazione del debito pubblico e delle pensioni, l'arricchimento creato dall'enorme evasione fiscale degli ultimi quaranta

anni, l'asimmetria degli investimenti infrastrutturali, sono le disfunzioni che si rimprovera al Nord.

Il federalismo fiscale, così come delineato nel 2009, per essere equilibrato deve basarsi su previsioni quali-quantitative puntuali, muoversi su due gambe: la perequazione fiscale e quella infrastrutturale, tenere conto dell'esigenza di differenziazione, di gradualità, di proporzionalità, riuscendo a rendere tracciabili inefficienze e disfunzioni gestionali. Solo in questa prospettiva può restare ancorato ai principi di solidarietà ed equità senza i quali l'approdo alla sua piena attuazione sarebbe devastante per molte aree italiane. E ciò ancorché per tutti costituisca un imperativo categorico mettere carte e conti in regola.

Sono queste le ragioni che hanno indotto all'organizzazione di un Convegno che trattasse delle perequazioni, delle condizioni essenziali per il funzionamento del federalismo fiscale, senza rinunciare alla prospettiva della responsabilità dell'autonomia; tanto maggiore deve essere la prima, infatti, quanto più strutturata è la seconda.

Dalle relazioni ed interventi di studiosi, esponenti delle istituzioni, politici, sindacalisti emerge un chiaro quadro di problematiche applicative del federalismo fiscale che poi viene sviluppato e declinato nella prospettiva dell'adozione di misure perequative.

Il federalismo fiscale può svolgere una funzione aggregante, ma così potrà essere solo realizzando su di esso ampie ed articolate convergenze. E' tuttavia chiaro che una sua declinazione disaggregativa 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 di una Nazione. La ricorrenza dei 150 dell'Unità d'Italia è stata una opportunità per ripensare a quel percorso che - non senza contraddizioni ed ombre che ne hanno tradito profondamente il disegno originario di costruire un Paese coeso - 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 sostenere la crescita.

Non essendo riuscita per tempo a rivendicare la piena autonomia finanziaria, quando sono state severamente ridotte le risorse aggiunti-

ve (e quelle che questa destinazione hanno, come i fondi europei e fondi Fas, sono stati progressivamente stornati per far fronte alle esigenze ordinarie) 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 ed entrando in una crisi nella quale non è agevole trovare via d'uscita.

La SVIMEZ, la Fondazione Curella, la Fondazione Res hanno ampiamente dimostrato, con i loro rapporti annuali – che saranno più volte richiamate dai relatori - il drastico declino dell'economia meridionale, che rischia di assumere oggi più che probabili connotati di irreversibilità.

Nel 2012, le regioni meridionali hanno subito complessivamente una riduzione del PIL del 3,2%, rispetto a quella media del Paese, che si aggiunge a quella dei quattro anni precedenti, accentuando drammaticamente il divario tra il nord ed il sud.

La forte contrazione dei consumi delle famiglie (-4,2% al Sud, -2,8% al Centro-Nord), con il progressivo estendersi della soglia di povertà, la repentina caduta degli investimenti (-11% circa al Sud, -5,4% al Centro-Nord), la drastica riduzione delle esportazioni (in particolare quelle verso i Paesi UE), ma soprattutto il pesante abbattimento della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione, che a fronte di un obiettivo dichiarato del 45% sul totale nazionale, si è ridotta dal 40,4% nel 2001 al 31,1% nel 2011, dimostrano così - laddove ve ne fosse la necessità - quanto sia infondata la rappresentazione di un sud percettore di finanziamenti pubblici improduttivi, cascame concettuale di stereotipi che tratteggiano quel Sud 'maledetto' descritto nel libro di Vito Teti (*Maledetto Sud*, Einaudi, Torino, 2013).

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 della pur scarse risorse disponibili.

Fenomeno questo che non giustifica, ma si somma, a quello della scarsa capacità di spesa di risorse europee e per investimenti che connota le aree economicamente più depresse dell'Italia.

Chi sostiene che l'Europa sia soltanto un'opportunità e non anche un rischio per la Sicilia ed il Mezzogiorno è 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 Europa.

Il *mix* di riduzione della spesa pubblica (soprattutto di quella per investimenti) ed incremento dell'imposizione fiscale su famiglie e imprese hanno 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.

Sul complesso percorso di realizzare il federalismo *'senza far saltare il banco'* e mantenendo unito il Paese si abbatte adesso la questione dell'assenza di una chiara linea di politica economica sul Mezzogiorno: dapprima subordinato a scelte di austerità finanziaria che ne hanno rallentato il cammino ed attenuato le garanzie, poi a scelte di condivisione tra le forze politiche che non sono riuscite a disincagliarlo sin qui dalle secche nella quali è stato sospinto.

E così è avvenuto che il clima che doveva favorire la realizzazione della trasformazione costituzionale sia stato compromesso già dopo poco tempo: il federalismo fiscale c.d. municipale non ha registrato l'adesione degli enti locali e regionali in Conferenza unificata ed è andato incontro alle prevedibili censure della Corte costituzionale (sent. n. 62/2012); quello regionale, d'altra parte, ha dovuto recepire (soprattutto su spinta di Sicilia e Sardegna) il regime differenziato delle regioni speciali che allungherà notevolmente i tempi se non offrirà i necessari riequilibri (v. sent. n. 219/2013), ma soprattutto si è sin qui omesso di considerare adeguatamente il rilievo della perequazione infrastrutturale (sent. n. 71/2012).

Quale corretta concorrenza tra i territori potrà stabilirsi se (com'è opportuno) al sud si 'tagliano' i forestali - eliminando così una delle forme di improprio sostegno allo sviluppo dei territori - ma si lasciano inalterati i tempi di percorrenza ferroviaria ?

Senza una perequazione infrastrutturale puntuale e con risorse programmate si dimostra di non voler costruire un federalismo equo e solidale. Ed allora si rinvia a data da destinarsi proprio gli interventi perequativi, pregiudicando la creatura che si vuol far crescere e precostituendo un contesto in cui fioriranno i contenziosi costituzionali. In al-

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

Certo è, almeno per le regioni meridionali, che tale obiettivo non potrà essere conseguito con i soldi già assegnati con i fondi ex-Fas (oggi Fondo sviluppo e coesione), peraltro ridotti dalla manovre sin dal 2010, e con i programmi europei, né con quelli - in gran parte non spesi a causa dei ritardi progettuali di ferrovie dello Stato, Anas, Autorità portuali che dalle Regioni del Mezzogiorno acquisiscono risorse finanziarie – poi confluiti nel c.d. Piano per il sud.

Non appare parimenti accettabile che gli stessi fondi insufficienti a tal fine siano utilizzati per finanziare al sud ordinarie politiche dello Stato (come la giustizia o la sicurezza), soprattutto quando per questo vengono 'girati' al bilancio pubblico le risorse confiscate ai mafiosi, provenienti, in gran parte, dal pizzo e le sofferenze pagate da migliaia di cittadini del sud.

È noto che dall'Unità d'Italia agli anni '50 del secolo scorso il divario nord-sud si è accresciuto, solo a partire da quel periodo, con l'attuazione di interventi speciali, al tempo affidati alla Cassa per il Mezzogiorno, e sino alla fine degli anni 80 se n'è avviata la riduzione. Con la soppressione della Cassa nel 1992 la realizzazione degli interventi speciali aggiunge a quelle statali le risorse comunitarie (risorse delle politiche strutturali di coesione europee e nazionali interventi nazionali. Si è poi avvita la riorganizzazione degli interventi statali (dal 1998) sino alla loro razionalizzati (nel 2002) con la creazione del Fondo Aree Sottoutilizzate (come ricordato ridenominato Fondo per la coesione e lo sviluppo, ma su questo si rinvia alle relazioni che seguono).

La congerie di interventi si qui dispiegati, pur se ha comportato l'impiego poche volte efficiente di ingenti risorse finanziarie, non è stata in grado di ridurre gli squilibri nelle dotazioni di infrastrutture materiali e immateriali e nel reddito.

Come ha osservato il Prof. Viesti (G. VIESTI, *Audizione alla Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo*, mercoledì 30 marzo 2011 http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Normativa/DECRETO-LE4/Viesti_Audizione-Atto-328_30_03_11.pdf), siffatta incapacità è ascrivibile a due grandi cause: alla mancata addizionalità degli interventi e, secondariamente, a problemi nella loro programmazione e realizzazione, sin dalla fine degli anni novanta, certificate dai dati presentati nel Quadro Finanziario Unico predisposto dal Dipartimento per le politiche di coesione e sviluppo. Da tali dati emerge con

nitore che gli interventi “speciali” si sommano ad un livello “ordinario” che è nelle aree oggetto di intervento, ed in particolare nel Mezzogiorno, molto inferiore al resto del paese, divenendo in tal guisa *sostitutivi* dei mancati interventi ordinari.

Avviene così che il livello di spesa pubblica in conto capitale del settore pubblico allargato pro-capite si attesta nel Mezzogiorno ad un livello inferiore rispetto alla media del Paese ed a poco è servita la prescrizione volta a garantire l'addizionalità - rimasta invero soltanto sulla carta - che la quota di spesa pubblica in conto capitale ordinaria fosse pari nel Mezzogiorno al 30% e che le risorse FAS fossero destinate per l'85% al Sud. Partendo dalla allocazione dei fondi di coesione europei (stabilità a livello comunitario) tali previsioni normative avrebbero determinato che nel Mezzogiorno fosse impiegata almeno il 45% della spesa in conto capitale.

Non solo non si sono raggiunti gli obiettivi previsti, ma addirittura i 23,6 miliardi di euro del FAS nazionale (oggi FSC) sono stati spostati da spesa in conto capitale a spesa corrente, facendo sì che le disponibilità per spesa in conto capitale nel Sud si sono complessivamente ridotte di 25,9 miliardi, imponendo un'ulteriore riduzione degli interventi speciali nel Mezzogiorno di almeno il 20%, che si somma ad una fortissima riduzione degli investimenti pubblici ordinari (-18% stando alla Banca d'Italia nel 2012) in tutto il Paese e in particolare nel Mezzogiorno.

Occorre chiedersi se le perequazioni (fiscale ed infrastrutturale), essenziali elementi di riequilibrio per l'attuazione del federalismo, in un Paese economicamente e socialmente fortemente disomogeneo, possano essere differite o addirittura eluse nel processo di inveroamento della riforma senza generare effetti reattivi o addirittura paralizzanti della stessa.

Il federalismo fiscale - pur se nel travaglio che ne ha caratterizzato l'avvio e la situazione di sostanziale stallo in cui oggi si trova - appare comunque una scelta irrimediabile e deve confrontarsi con le difficoltà finanziarie indotte dalla straordinaria crisi economica e sociale che ha investito il Continente ed il nostro Paese, ma soprattutto il Mezzogiorno. E per tale motivo va preso ancora di più sul serio, mentre le scorciatoie, invece, e tali vanno considerate quelle che hanno generato una spinta inerziale sull'attuazione degli strumenti di perequazione, ne costituiranno le premesse del fallimento.

In questa prospettiva si collocano le relazioni contenute nella prima parte del volume, che puntano ad analizzare i tratti fondamentali del federalismo fiscale.

La perequazione infrastrutturale, e su tale profilo si incentra invece la seconda parte delle relazioni contenute nel volume, risulta imprescindibile, non meno che quella fiscale, per garantire al federalismo una traiettoria nel contempo aggregante e competitiva.

Anche se la stessa crisi, riducendo drasticamente le risorse per gli investimenti nel Mezzogiorno, con il conseguente allungamento del periodo per garantire il superamento del divario (a questi ritmi la Svi-mez ha calcolato che ci vorranno 400 anni e probabilmente più) impone di chiedersi se l'Italia sia ancora in grado di garantire la parità dei diritti ai propri cittadini o se, invece, si prospetti, in termini fattuali un sistema caratterizzato da 'gabbie di cittadinanza', nel quale lo stock di servizi resi ai cittadini sia ormai immutabilmente differenziato in relazione all'area territoriale di residenza. Epilogo di un lungo percorso che il Paese ha fatto incrociando - con l'adozione di molteplici soluzioni, spesso improvvisate, - molti insuccessi e poche fasi virtuose.

Il divario economico, sociale e per certi versi culturale, proprio sulla scorta della disastrosa esperienza italiana, destò legittime preoccupazioni nelle classi dirigenti tedesche nella prima fase della riunificazione (*Will East Germany become a new Mezzogiorno?*), ma le efficaci politiche di coesione, sia in termini qualitativi che quantitativi, hanno sortito effetti consolidati già da oltre un decennio (G. PIOTTI, *Mezzogiorno e Germania Est: la differenziazione territoriale dello sviluppo all'inizio degli anni '90*, <http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/1225piotti01.pdf>). E non a caso la Germania svolge oggi in Europa il ruolo dominante - e per questo ritenuto improprio - che le è riconosciuto.

E' indubbio che il discredito istituzionale in cui sono incorse negli ultimi anni le Regioni, (e quella siciliana in modo particolare che della trasformazione dell'autonomia in privilegio di pochi e dell'asimmetria tra competenze ed efficacia nella rimozione dei vincoli allo sviluppo ed alla crescita e' divenuta esempio paradigmatico), potrebbe indurre a ritenerne definitivamente pregiudicata la loro credibilità e con esse dello stesso federalismo e delle sue imprescindibili forme di perequazione.

Le critiche più che opportune a forme di patologia istituzionale e l'esigenza di una tempestiva eliminazione di sprechi e disfunzioni nel-

la gestione delle risorse non possono tuttavia compromettere il percorso avviato di riassetto istituzionale in senso federale, già rallentato dalla pesante crisi economica che ha colpito il Paese, ed in particolare il Mezzogiorno.

Le (sempre più) improrogabili trasformazioni costituzionali italiane, delle quali il federalismo fiscale è quella che ha cominciato a muovere i primi passi, pur nel contesto della contraddittoria riforma del 2001, sono assolutamente necessarie per ridare spinta competitiva al Paese. Ed in questo senso anche la riforma dell'ordinamento regionale, che riallochi competenze e riduca disfunzioni effetto di scelte troppo frettolose - ormai da più parti condivisa - va inserita nel più ampio e dinamico alveo dell'integrazione europea (B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012, 137 e ss.).

Il lavoro di raccolta delle relazioni ha richiesto tempo, ma il loro contenuto rimane di estrema attualità ed interesse per un tema che, sino ad oggi, ha visto solo rari approfondimenti. Giungiamo, quindi, alla pubblicazione con la convinzione di offrire un rilevante contributo collettaneo a questo importante profilo del dibattito sul federalismo nel nostro Paese.

Un sentito ringraziamento alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Provincia regionale di Palermo che hanno patrocinato questo Convegno, ai relatori, ai moderatori ed ai collaboratori che, con il loro generoso contributo, ne hanno consentito la celebrazione ed all'ANCE-Palermo che ne ha supportato la pubblicazione.

Pantelleria, settembre 2013

Gli orizzonti del federalismo solidale

La Sussidiarietà come risposta alla crisi

S.E. Card. Paolo Romeo

Arcivescovo di Palermo

e Presidente della Conferenza Episcopale Siciliana

Desidero, in primo luogo rivolgere un sincero ringraziamento al Prof. Armao per l'invito ricevuto a prendere parte a questo qualificato momento di riflessione e di confronto su temi di primario rilievo per il futuro della Sicilia, così come dell'intero Paese.

La grave crisi che stiamo attraversando rende, certamente, questo futuro carico di incognite ma, allo stesso tempo, porta con sé la provocazione necessaria a rimettere in moto le singole persone, così come i corpi intermedi della società, impegnandoli a ricercare vie nuove di crescita e di bene comune.

Di questo impegno la Chiesa si sente pienamente partecipe!

L'autenticità della fede cristiana comunitariamente vissuta si esprime, infatti, in una consapevole relazione col proprio tessuto sociale ed economico, sapendone condividere le ansie e le attese e concorrendo ad indicare possibili percorsi di crescita e di bene comune.

Mai, come oggi, risuonano nella loro perdurante attualità le parole della *Gaudium et spes*, documento che il Concilio Vaticano II, quasi 50 anni fa, dedicava al rapporto della Chiesa col mondo contemporaneo.

In esso si legge:

Le gioie e le speranze, le tristezze e le angosce degli uomini d'oggi, dei poveri soprattutto e di tutti coloro che soffrono, sono pure le gioie e le speranze, le tristezze e le angosce dei discepoli di Cristo, e nulla Vi è di genuinamente umano che non trovi eco nel loro cuore.

La loro comunità, infatti, è composta di uomini i quali, riuniti insieme nel Cristo, sono guidati dallo Spirito Santo nel loro pellegrinaggio verso il regno del Padre, ed hanno ricevuto un messaggio di salvezza da proporre a tutti.

Perciò la comunità dei cristiani si sente realmente e intimamente solidale con il genere umano e con la sua storia

convinta com'è che la storia della salvezza è scritta sui passi della storia dell'umanità.

Proprio la continuità ideale con tale magistero conciliare e, per quanto più direttamente riguarda l'Italia, con i numerosi interventi dei Papi che si sono succeduti da quell'epoca nel soglio di Pietro, Paolo VI, Giovanni Paolo I, Giovanni Paolo II e, più recentemente il Santo Padre, Benedetto XVI, ha sviluppato questi sentieri e queste riflessioni.

Recentemente, proprio Papa Ratzinger ha espresso tali contenuti nel Messaggio che il 17 marzo scorso ha rivolto al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano per i 150 dell'unità nazionale, che costituiscono il punto di partenza delle riflessioni che questa sera intendo condividere con voi.

Esse muovono dalla consapevolezza dell'impegno che il momento presente richiede a tutti – pur nella doverosa distinzione di compiti e responsabilità – a favore di un bene e di una crescita non effimeri, ma duraturi, proprio perché frutto di una sollecitudine responsabilmente esercitata nei riguardi di un comune destino di popolo e di nazione.

Non ho potuto evitare fin dall'inizio il riferimento alla drammaticità del momento storico che stiamo vivendo.

Tutti siamo costretti a confrontarci con una crisi epocale e internazionale dai contorni ancora non pienamente definiti e dalle soluzioni vieppiù lontane, mentre uomini e donne, giovani ed anziani, italiani ed immigrati vedono restringersi gli spazi di benessere, non solo economico, che ancorché faticosamente raggiunto, sembrava tuttavia, definitivamente acquisito.

Ed ecco il tema sul quale la Chiesa oggi è chiamata a dare il suo peculiare contributo, per evitare che le difficoltà si trasformino in tragedie e la voglia di vivere e costruire ceda inevitabilmente il passo alla sfiducia, se non alla disperazione.

Mi sia permesso fare un breve riferimento a degli eventi e a delle decisioni presi tempo addietro, che nel corso degli anni sono cresciuti su binari alternativi ed oggi sono alla base delle problematiche che viviamo. Da quando si slegarono i depositi in oro dalla massa monetaria, e si legò la massa monetaria all'autorevolezza dello Stato, si iniziò un cammino in cui l'economia e la politica erano legate insieme e la politica reggeva le sorti economiche.

Con la caduta del muro di Berlino, questo parametro è stato cambiato, perché è mancata una politica internazionale. Pensate ai grandi cambiamenti che sono avvenuti nel mondo. Continenti che quasi non

esistevano negli anni '80, oggi economicamente sono potenze mondiali. Pensate alla Cina: negli anni '80 esisteva Taiwan, non esisteva la Cina continentale; pensate al ruolo oggi svolto e ricoperto dall'India.

In questa trasformazione l'unico livello in cui c'è stata una "*politica internazionale*" è stato quello economico. Manca una leadership di carattere politico, programmatico, dove impegnare la gente verso il futuro, un futuro sicuro, di benessere. L'economia ha preso il sopravvento e si è perduta qualsiasi attenzione alla persona umana.

Noi assistiamo a tragedie grandi. Pensate alle morti per fame. In un mondo di benessere che deve distruggere il surplus alimentare, noi vediamo tutti i giorni queste immagini negli schermi della televisione, ma ci siamo abituati e non facciamo niente. Oppure pensate – sempre in merito alle influenze economiche – a tutte le guerre circoscritte nelle regioni del mondo, ma in cui è soggiacente il problema economico. Forse nel Medio Oriente c'è un elemento politico per la presenza dello Stato d'Israele, ma nel resto di quell'area è il petrolio a determinare l'intervento. Anche l'ultimo intervento in Libia sembra più dettato da interessi economici che dal rispetto dei diritti umani di quella popolazione. Noi vediamo in questo periodo atti di banditismo verso i quali la società civile e la comunità internazionale si ritrovano impotenti, guardate per esempio il sequestro delle navi e dei loro carichi nel Corno d'Africa. Cioè abbiamo atti di pirateria e atti di tirannia come se fossimo nel Medio Evo e, non essendoci una politica internazionale, questi assalti proseguono.

Questo prevalere di una economia – permettetemi di dire senza etica e senza principi morali – che non ha più al centro l'attenzione della persona e la promozione del bene comune, lasciata a se stessa, è il grande rischio che noi abbiamo sotto il federalismo fiscale e la perequazione. Ad esso va aggiunto – e questo è un fattore positivo – la nostra storia.

Io ho vissuto in un paese come il Canada, che è essenzialmente federale, come lo sono sostanzialmente gli Stati Uniti. Il federalismo del Canada è nato perché queste regioni immense si sono messe d'accordo per fare una sola nazione e hanno ceduto alcuni settori al Governo Centrale, riservando l'assoluta autonomia di altri ai Governi Provinciali.

Ad esempio la scuola, che è completamente diversa tra il Quebec e l'Ontario, tra l'Ontario e Alberta, tra Alberta e il Nord del Canada. Infatti non c'è in Canada un ministro dell'educazione. C'è un ministro

delle politiche culturali che guarda, piuttosto, l'aggregazione dei nativi per inserirli nel contesto nazionale, ma non ha una competenza sul sistema scolastico.

Oppure, nell'aggregarsi della Federazione, solo in parte è stata concessa la competenza nel campo della sanità. Non c'è un ministro della salute. Il ministero della salute si occupa solo di assicurare uno standard minimo da dare a tutti i cittadini canadesi, poi, ogni provincia fa la propria politica sanitaria, completamente diversa, anche nel rapporto di sussidiarietà o nel rapporto con l'iniziativa privata.

Non è la storia d'Italia. La storia d'Italia è diversa. Non sono state le regioni d'Italia a mettersi d'accordo e a cedere dei poteri. È stata costituita l'Italia a conclusione di una azione bellica, ne sono stati delimitati i confini, e successivamente è nata una coscienza nazionale molto bella, dove le ricchezze proprie di ogni regione sono state messe insieme.

Certamente questa organizzazione dell'Italia civile, sociale, politica, economica, che riguarda le Regioni, può essere una grande ricchezza. Si è fatto sul piano economico un paragone tra la Sicilia e la Lombardia. Ma è la nostra storia che è diversa e quindi le nostre radici sono diverse. Io che ho svolto il ministero di Nunzio Apostolico in Italia e che quindi percorrevo il Paese cercando di conoscere la vita della Chiesa nelle singole regioni, posso assicurarvi di tutta la diversità che esiste in Italia, e che questa diversità costituisce una ricchezza, perché non c'è un cliché, ognuno apporta all'unità nazionale la sua particolarità. Ma questo continuerà ad essere possibile solo se la gestione regionale, diventa responsabile.

Ecco questa è l'autonomia della responsabilità. Noi abbiamo una grande responsabilità, anche perché direi che noi siamo una regione leader nel senso del federalismo; siamo stati sempre una regione autonoma e i nostri padri si sono battuti per definire questa autonomia.

Forse è una autonomia che, come ha ricordato il Presidente Lombardo, deve ancora essere compiuta in alcuni articoli degli statuti, non è ancora definita. Però, come scrivevano i Vescovi, in occasione dei 50 anni dello Statuto della Regione Siciliana, a cosa è servita la nostra autonomia? A darci dignità?, oppure si è prestata a proposte, a modi di fare che invece di aiutare lo sviluppo della Regione, ha come intorpidito il pensiero della Regione, lo ha fermato, lo ha bloccato e non si è resa neppure conto del danno che stava facendo a se stessa perché, es-

sendo foraggiata dal Governo Nazionale, non si preoccupava se la crescita era armonica con tutto il resto del Paese?

Ho sentito con piacere che il Presidente Lombardo ha parlato dello sviluppo delle infrastrutture come la rete ferroviaria tra Palermo e Catania, perché per andare in treno da Palermo a Catania ci vogliono ancora circa 5 ore per percorrere 170 km, mentre per fare 500 km per andare da Roma a Milano ci vogliono 3 ore. Certo che è un problema di perequazione perché lì partono treni, molti dei quali da capoluogo a capoluogo senza fermate intermedie con 11 vagoni pieni; qui la ferrovia lenta fa sì che sia meno utilizzata dagli utenti, e allora, non essendoci gli utenti, l'investimento non rende e siccome regge il principio di una economia che non ha etica, non si fa l'investimento.

Ora, noi dobbiamo guardare a quello che è una ricchezza. Il federalismo in quanto tale è una ricchezza, perché rispettando ed aiutando a sviluppare nei suoi cittadini le qualità migliori indentificandole con la propria storia, li rendono più attivi e più incisivi nella storia della Regione, nella storia del Paese. Il Paese, a sua volta, nella molteplicità delle sue espressioni regionali che hanno radici diverse, e ne fanno un popolo variegato, diventa un Paese molto più dinamico e molto più ricco.

Purtroppo, come è stato ricordato, noi abbiamo perduto il passo e oggi, parlando di federalismo fiscale, selvaggiamente applicato, si capisce che il ritardo storico, non si può coprire con una linea. Io, come cittadino italiano, sono un contribuente dello Stato. Sono ben felice che, per mantenere l'Italia al ritmo dell'andamento internazionale, anche con il mio contributo è stata costruita la TAV che noi vediamo operativa, perché vediamo già attualmente un treno in tre ore raggiungere Roma da Milano, ma mi sento mortificato perché non posso andare e venire nella stessa giornata da Palermo a Catania in treno e sono obbligato ad andare su ruote. E non si può dire: anche con i tuoi soldi abbiamo costruito la TAV e adesso te la vedi tu come migliorare le tue strutture in Sicilia.

Prima si è fatto riferimento al numero esorbitante che abbiamo di impiegati e personale della Regione – se non ho capito male parlava di 20.000 persone direttamente e di 100.000 persone indirettamente pagati dalla Regione o con contributi della Regione. A questo punto, come vogliamo che ci sia uno sviluppo del Paese o della nostra Regione o il futuro dei nostri giovani, se il 90% delle risorse servono per le spese correnti e non si può né licenziare, né tornare indietro, ne di-

minuire il livello di vita perché questi sono dei tabù? L'autonomia della responsabilità dovrebbe portare noi stessi ad una revisione di vita.

Il Santo Padre nell'Enciclica *Caritas in veritate* del giugno del 2009, ha espresso con chiarezza e lungimiranza la strada, le piste, i sentieri, gli orizzonti di pace e di progresso per la società.¹

Voi capite bene che, come dicevo, la società è minata da alcuni principi che sono attualmente in corso. Se l'economia è lasciata così com'è, allora è la banca che detta a uno Stato le linee da seguire, non è il governo, non è l'autorità politica che dice alla banca come funzionare.

Il Papa scriveva:

La crisi ci obbliga a riprogettare il nostro cammino a darci nuove regole – ecco il cammino della responsabilità – e a trovare nuove forme di impegno, a puntare sulle esperienze positive e a rigettare quelle negative.

La crisi diventa così occasione di discernimento e di nuova progettualità. In questa chiave, fiduciosa piuttosto che rassegnata, conviene affrontare le difficoltà del momento presente.

Di fronte a questa situazione, noi siamo tentati forse di fare come lo struzzo, di abbassare la nostra testa sotto l'arena del deserto per vedere se i mostri se ne vanno. Allora attendiamo domani mattina la radio per sapere se le borse di Tokyo vanno bene. In questo caso tiriamo un respiro di sollievo, se vediamo che vanno male diciamo: un altro giorno negativo. Ma il tempo non è mai negativo, è il tempo della sfida, è il tempo dell'impegno, è il tempo del servizio perché non saranno gli altri a risolvere i nostri problemi. Siamo noi a doverli risolvere e li dobbiamo risolvere in modo armonico.

I laici, infatti, attraverso la loro esperienza, sono chiamati, non solo ad indicare le ragioni della speranza, ma anche a tracciare sentieri certi, anche se talvolta faticosi e scoscesi, per rimettere in moto educativamente la persona e le famiglie e, con esse, un tessuto sociale ed anche economico, superando le sabbie mobili della lamentela e della deresponsabilizzazione.

Le celebrazioni del 150 anni dell'Unità d'Italia ci hanno offerto non solo l'opportunità di riscoprire il valore e la necessità dell'unità del Paese, ponendoci al di là di una esasperata e divaricante dialettica politica incapace di anteporre, se non a parole, il bene di tutti a quello

¹ “La complessità e gravità dell'attuale situazione economica giustamente – siamo nel 2009 – ci preoccupa, ma dobbiamo assumere con realismo, fiducia e speranza le nuove responsabilità a cui ci chiama lo scenario di un mondo che ha bisogno di un profondo rinnovamento culturale e della riscoperta di valori di fondo su cui costruire un futuro migliore”.

di una parte, ma la possibilità di ripercorre criticamente i passaggi più delicati della nostra vicenda comune più recente.

Ne è scaturito, in primo luogo, il riconoscimento della capacità che il nostro popolo ha spesso mostrato nel sapersi tirare fuori dai tunnel nei quali la storia lo aveva cacciato.

Basti qui richiamare le tragedie della miseria e della guerra.

In proposito desidero ricordare solamente l'esperienza storica a noi più vicina: quella della ricostruzione del secondo dopoguerra, che tanti protagonisti di quel tempo sono ancora in grado di testimoniare.

In essa una grande solidarietà di popolo seppe mettere da canto gli steccati ideologici, ieri forse ancor più marcati, consentendo all'Italia l'ingresso tra le grandi nazioni del mondo ed alle generazioni future concrete prospettive di crescita.

Come fu possibile tutto ciò? Come fu possibile che la crisi divenisse risorsa?

Grazie ad uno sguardo positivo sulla realtà che tutti gli italiani seppero dare, partendo dalle potenzialità di cui disponevano in maggiore quantità: il lavoro e il desiderio di costruire un futuro migliore per i propri figli.

Oggi siamo chiamati allo stesso slancio e allo stesso impeto, partendo proprio dalla positività che è presente nella realtà, quella che ha il potere di mettere in moto le energie personali.

Sarebbe miope ed ultimamente irragionevole pensare di sconfiggerla cercando di colpire chi riteniamo l'abbia causata, senza mettere in questione anche noi stessi, o ancor peggio negarne l'esistenza, sol perché collocati in una condizione di vita o di lavoro più protetta, rendendoci estranei al destino di chi ci sta accanto ed, alla fine, dei nostri stessi figli.

Proprio nell'eredità giudaico-cristiana la storia è percepita come luogo di una positività ultima, anche quando ci si presenta con il suo volto negativo o contraddittorio, perché è il luogo scelto da Dio per manifestarsi all'uomo.

Questo è il contributo che i cristiani possono e devono offrire lavorando gomito a gomito con quanti, facendo appello al desiderio più profondo del proprio cuore, desiderano fare e costruire esperienze di nuova socialità.

L'invito che pertanto rivolgo a tutti è di guardare alla crisi come opportunità: essa, infatti costringe a rendersi conto del valore di cose

di cui non si pensa finché non vengono meno come ad esempio la famiglia, l'educazione, il lavoro.

Così, mentre a tutti è richiesto il compito di questo cambiamento, alla politica spetta quello della promozione delle condizioni affinché esso possa più rapidamente affermarsi, riconoscendo e volgendo a vantaggio comune, attraverso le leggi ed i provvedimenti più opportuni, le esperienze di positività già in atto in campo sociale ed economico.

La dottrina sociale della Chiesa usa una parola per definire questo ruolo di Istituzioni e politica nei confronti della compagine sociale: sussidiarietà!

Non può uno Stato in difficoltà, colpire soprattutto i settori del welfare, i settori dei servizi ai più bisognosi. Ad esempio, se facciamo un paragone tra Nord e Sud, vediamo che la Val d'Aosta ha circa il 93% dei posti dei bambini degli asili nido che vivono ad Aosta, mentre a Palermo abbiamo il 7% di possibilità di accoglienza dei bambini da 1 a 5 anni di essere accolti nelle istituzioni pubbliche per permettere alle loro mamme di andare a lavorare, se hanno un lavoro.

E siccome la Regione non può tagliare sui salari, se vuole lo sviluppo, deve tagliare sul welfare. Questa è l'economia che non ragiona, come se potesse esistere un bene comune e la promozione delle persone più bisognose togliendo il tema della sussidiarietà. È solo in una visione armonica, è solo in un contributo da parte di tutti, ognuno per quanto gli compete, ma sentendoci tutti solidariamente responsabili del futuro, che possiamo percorrere cammini che ci aiutano a uscire dalla crisi, o che nella crisi ci permettono di vedere luci verso le quali camminare.

In questa cornice credo debba leggersi il tema del federalismo.

Esso costituisce sicuramente un'opportunità in atto per rivisitare ruolo e responsabilità delle classi dirigenti locali, in direzione di una spesa pubblica più qualificata e virtuosa per i cittadini.

Tuttavia va da subito chiarito che tale rivisitazione si rivelerà veramente utile, nella sua completa attuazione, solo a condizione di costituire strumento per il rinsaldarsi della coesione sociale del nostro Paese.

In altri termini la partita che con il federalismo s'intende giocare sarà davvero vinta solo se a conclusione dei processi attuativi quello effettivamente realizzato ci apparirà come un federalismo solidale.

Certo la strada del federalismo italiano è alquanto diversa da quella storicamente costituita da paesi come Stati Uniti, Canada o Svizzera che, partendo da realtà territoriali, si sono volontariamente riunite, come il termine latino *foedus* evoca, in un'unica istituzione nazionale, lasciando ampi margini di autonomia ai livelli di governo locale, più prossimi ai cittadini.

Il nostro federalismo sembra essere nato, invece, dall'alto, per giungere ad un riequilibrio delle realtà regionali che dopo tanti anni di centralismo e di ritardato sviluppo del Mezzogiorno era apparso negato, anche per alcune di quelle autonomie speciali cui la Sicilia si iscrive.

Un federalismo, quindi, dalle forti connotazioni fiscali.

Nel documentarmi per questo intervento sono stato subito colpito per la sua efficacia plastica dall'espressione che la Relazione presentata dal Governo al Parlamento nel giugno 2010 sulla legge 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) utilizza per descrivere lo sviluppo della finanza pubblica italiana: un albero storto in base al quale i governi locali hanno in mano le leve della spesa (e perciò dei possibili sprechi) e quello centrale detiene, invece, la leva fiscale (e perciò la responsabilità nei riguardi dei cittadini) necessaria a finanziare la spesa pubblica in aumento.

Ed, invero, credo ogni italiano ha fatto e fa esperienza di quanto sia stato e sia ancora storto quest'albero.

Anche se le cause di questa stortura fanno parte ormai della storia di questi 150 anni di unità, occorre certamente porvi rimedio.

Si tratta di un principio tanto semplice nella impostazione quando duro nelle conseguenze.

In questi anni la spesa pubblica è apparsa correre su di un duplice binario rappresentato da due componenti: le spese statali, decise centralmente e sostenute con il gettito tributario di ogni cittadino e le spese delle amministrazioni locali, le quali non avendo la possibilità, se non limitate, di intervenire fiscalmente sono sfuggite ad ogni tipo di controllo, facendo affidamento su un ripianamento che in tempi più floridi non era stato mai negato da Roma.

Come se in una famiglia tutti i componente fossero abilitati a spendere, ma l'onere della loro copertura ricadesse solo sul capo famiglia.

Una situazione divenuta ormai insostenibile, che la crisi ha evidenziato ed aggravato e che richiede una profonda virata che il federalismo può, a certe condizioni aiutar a compiere.

Occorre, tuttavia, rilevare come questo strumento si sia normativamente materializzato in un clima di acceso confronto, se non di vero e proprio scontro, tra aree forti ed aree deboli del Paese, che ha nociuto proprio alle stesse ragioni più autentiche del federalismo.

Esse possono essere efficacemente riassunte nella condivisione di una nuova corresponsabilità in forza della quale livello centrale e livelli territoriali di governo si mostrino capaci di quella "leale cooperazione istituzionale" (principio costituzionalmente sancito) necessaria alla condivisione delle responsabilità al fine di programmare la spesa, evitando che al suo incremento si debba sopperire aumentando il già gravoso debito pubblico o la pressione fiscale.

Tutto ciò non vale certo ad eludere o ignorare le oggettive responsabilità che soprattutto le amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia, e fra queste la Sicilia, hanno collezionato in tanti anni di spesa pubblica assistenziale o parassitaria.

Il prezzo di tale condizione è stato duramente pagato dalle popolazioni locali in termini di mancato definitivo sviluppo e di mancanza di lavoro per i nostri giovani.

Basti qui ricordare un dato che da solo riassume la perdurante drammaticità di una tale situazione, per quel che più direttamente riguarda la nostra Regione: nel 2010 in Sicilia il 38,1% dei giovani di età compresa tra i 15 ed i 34 anni (elaborazione Banca d'Italia su dati Istat) hanno fatto parte dei cosiddetti *NEET* (Not in Education, Employment or Training).

In pratica quasi quattro giovani su dieci non studiano, non lavorano e non fanno formazione.

Sono dati che ci preoccupano gravemente!

È per questo che ho apprezzato il riferimento di questo convegno al tema della responsabilità e sono persuaso che, proprio nella delicatissima fase attuativa del federalismo fiscale, l'autonomia differenziata della quale la Sicilia dispone costituisca uno strumento quanto mai attuale, e per certi versi ancora inesplorato, per esercitare tale responsabilità verso le attese dei siciliani quale contributo alla coesione dell'intero Paese.

In questo senso auspico vivamente che la delicata fase di negoziazione istituzionale attualmente in corso tra Regione e Stato, attraverso

lo strumento della Commissione paritetica prevista dallo Statuto regionale, possa costituire il passaggio decisivo verso un'autonomia della responsabilità, il cui necessario compendio deve essere identificato in unavirtuosa dinamica della solidarietà tra aree forti e aree deboli della nostra nazione.

Si tratta di quella solidarietà più volte evocata in questo anno di celebrazioni, in forza della quale il nostro Paese ha saputo vincere le sfide della storia. Una solidarietà che non può rimanere un accorato appello, ma che deve sapersi tradurre in decisioni concrete ed effettive.

La solidarietà è sicuramente una educazione ma, al tempo stesso, un obiettivo che nel caso del federalismo richiede scelte coerenti e coraggiose, forse anche impopolari, ma oggi assolutamente necessarie se vogliamo contribuire a ristabilire condizioni di maggiore equità tra le diverse aree del nostro Paese.

Come fare altrimenti a recuperare il ritardo della infrastrutturazione che oltre un terzo del territorio italiano soffre da tempo immemorabile e che di giorno in giorno lo allontana dalle grandi vie di comunicazione europee ed in conseguenza dai suoi mercati?

La Chiesa italiana non ha fatto mancare, in questi anni la sua voce.

Nel documento *“Per un Paese solidale. Chiesa italiana e mezzogiorno”* del febbraio dello scorso anno l'Episcopato italiano si è espresso assai chiaramente sulla necessità di un federalismo che sia *“solidale, realistico e unitario”*, in grado di *“rafforzare l'unità del Paese, rinnovando il modo di concorrervi da parte delle diverse realtà regionali”*.²

Ed ancora ne è stata riconosciuta l'attitudine istituzionale *“realizzare una più moderna organizzazione e ripartizione dei poteri e delle risorse, secondo la sempre valida visione regionalistica di don Luigi Sturzo e Aldo Moro”*.

² “Un sano federalismo - prosegue il documento - a sua volta, rappresenterebbe una sfida per il Mezzogiorno e potrebbe risolversi a suo vantaggio, se riuscisse a stimolare una spinta virtuosa nel bonificare il sistema dei rapporti sociali, soprattutto attraverso l'azione dei governi regionali e municipali, nel rendersi direttamente responsabili della qualità dei servizi erogati ai cittadini, agendo sulla gestione della leva fiscale”.

Come si vede, dunque, un intervento di ampio respiro nel quale non si manca di precisare, tuttavia, come “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” mentre “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 - conclude il documento - 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”.

Ecco perché è indispensabile un adeguato sostegno delle istituzioni pubbliche alle tante iniziative sociali e imprenditoriali che sono state realizzate ad iniziativa dei giovani meridionali, per sfuggire alla piaga dell'immigrazione o alla deriva criminale mafiosa.

Depauperare il Sud della sua ricchezza più grande, il capitale umano, vorrebbe dire negargli la prima possibilità di invertire la rotta. Si obietta che la contingenza della crisi ha fatto venire meno anche le risorse economiche più necessarie. Ma la storia di questi innumerevoli tentativi, molti dei quali nati sotto la spinta di progetti pensati e voluti all'interno delle realtà ecclesiali meridionali, come ad esempio il Progetto Policoro, hanno visto il maggior nemico in un sistema normativo poco sussidiario e ancora troppo ricco di vincoli burocratici che, ancora oggi, malgrado le tante affermazioni del principio di sussidiarietà, disarmano con le sue defatiganti procedure, nelle cui pieghe può sempre allignare l'intermediazione clientelare o addirittura criminale.

La strada del federalismo fiscale, imboccata dall'alto, necessita in questa logica di essere riequilibrata con iniziative che partano dai territori, dalle tante realtà regionali proprio quelle che hanno fatto forte e ricca l'Italia.

Spiace rilevare che questo dibattito a distanza di molti anni rimanga ancora lontano se non oscuro alla gran parte dei cittadini, facendo prevalere vecchi schematismi e contrapposizioni che non ne agevolano il percorso.

In questa prospettiva ben vengano iniziative come quella odierna, ma occorre condividere queste preoccupazioni con i cittadini, spiegandone le ragioni e raccogliendone i suggerimenti, altrimenti si giungerà ad un'attuazione della riforma magari condivisibile, ma difficilmente gestibile.

Ed occorre innanzitutto far comprendere ai lombardi come ai siciliani, ai veneziani come ai palermitani che è in gioco il futuro della nazione.

Non è certo la secessione, di tanto in tanto evocata, a doverci preoccupare, quanto l'approfondimento di un solco ancora presente tra aree diverse del Paese che, se non colmato, rischia di pregiudicare la mobilitazione di tutte quelle energie necessarie all'Italia per superare la crisi in cui versa.

Per questo motivo, accingendomi a concludere, voglio a voi tutti richiamare le accorate parole che il Capo dello Stato ha pronunciato proprio a Palermo nella sua ultima visita.

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 centocinquantenario, 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.

Questo è anche il mio personale convincimento ed anche quello della Chiesa italiana. Occorre far seguito ad esso con pratiche coerenti e decisioni rapide che soprattutto istituzioni e politica devono avviare pena l'aggravarsi della stagnazione che svilisce non solo l'economia della nazione ma le coscienze di quanti, soprattutto giovani, vogliono proseguire l'opera che le generazioni precedenti hanno portato a compimento fino ad oggi.

Un'opera che non può fare a meno del contributo di ciascuno e a cui tutti possiamo contribuire.

Qui c'è stato un sacerdote che dopo la sua uccisione è diventato celebre, anche con una certa forzatura, perché è stato presentato come se fosse stato per tutta la sua vita il prete antimafia: Pino Puglisi. Pino Puglisi è stato un prete profondamente identificato con il suo territorio, impegnato a promuovere il benessere della gente. Nessuno parla dei 7 anni dove ha lasciato una traccia molto profonda della sua vita a Godrano, e i passi che ha saputo fare in questo un paesino che aveva sofferto anche della presenza di alcuni raggruppamenti religiosi, perché il Comune di Godrano ha il numero più alto di evangelisti. Se non vado errato, il 35% degli abitanti di quel comune è fatto di evangelisti. Eppure Don Pino ha lavorato 7 anni a rimettere armonia e a riavvicinare questi gruppi.

A Brancaccio ha lavorato molto – e prima di andare a Brancaccio era stato molto impegnato sullo sviluppo delle vocazioni, non soltanto delle vocazioni al ministero ordinato e alla vita consacrata, ma alla ministerialità, ricordando al padre di famiglia: tu hai un ministero; ricordando ai coniugi: avete un ministero che dovete svolgere insieme; ricordando alle persone: tu hai un impegno nella società e nella chiesa.

Nessuno parla di tutti i corsi per i fidanzati, nessuno parla dei corsi fatti per le famiglie, nessuno parla delle missioni popolari svolte nei

tre anni in cui è stato a Brancaccio. Si parla dell'antimafia. Quest'uomo ci ha insegnato: se ognuno fa qualcosa...

Guardate che l'autonomia della responsabilità non chiama in causa soltanto i nostri governanti. Non chiama in causa solo la necessità di una autorevolezza e leadership forte da parte delle forze politiche.

È quello che sta mancando nel mondo intero in questo momento. Perché non parliamo più di diritti umani in Cina? Perché è una potenza economica e se qualche politico osa parlare contro la Cina, domani il debito pubblico di quello Stato, di cui molto è in mano della Cina, lo metterebbe in ginocchio. Ora, se vogliamo uscirne, non è che dobbiamo diventare dei grandi banchieri o delle grandi personalità, abbiamo una dignità che è la nostra storia, la dignità delle tradizioni, tradizioni dei nostri padri, i quali ci hanno permesso di essere ciò che oggi siamo.

Io credo che, sia sul piano politico, sociale, ecclesiale e cittadino, abbiamo bisogno di sentirci tutti coinvolti in questa responsabilità, perché il futuro è nelle nostre mani, il futuro lo costruiamo noi, i cammini di speranza non ce li proporranno gli altri. Gli altri ci potranno aiutare a percorrerli, ma siamo noi che dobbiamo credere nel nostro futuro e con dignità uscire da una situazione che ci può creare problemi e disagi. I nostri governanti non devono andare a cercare l'elemosina ai governi centrali o piegarsi per poter avere quello di cui noi abbiamo diritto. Ma noi dobbiamo avere la coscienza e la responsabilità che quello che facciamo vale e serve al futuro della nostra Regione.

Con questa rinnovata fiducia ringrazio voi tutti e vi auguro di trarre dai lavori di questi giorni ulteriori motivi per proseguire in questo importante cammino.

Il Prof. Armao, prima di passare la parola al Prof. Salvatore Raimondi, Presidente della I Sessione del Convegno, gli consegna la placca commemorativa della Regione siciliana per il Suo alto contributo scientifico di studioso, docente ed avvocato al diritto regionale siciliano.

Testo della pergamena:

Al Prof. Salvatore Raimondi, che con la sua attività scientifica, didattica, professionale, con dedizione e rigore, ha interpretato e diffuso i principi ed i valori della scuola giuspubblicistica siciliana, offrendo fondamentali contributi agli studi sull'autonomia siciliana, la storia dell'amministrazione e la giustizia amministrativa regionale

È omaggio che gli debbono colleghi e allievi presenti, ma soprattutto amministratori e cittadini e coloro che sono stati e sono estimatori del Suo straordinario contributo scientifico all'Autonomia siciliana.

Grazie.

I Sessione

L'Autonomia regionale tra attuazione del federalismo e dinamiche di sussidiarietà

Salvatore Raimondi – moderatore

già Ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi di Palermo

Sono molto grato alla Regione, e segnatamente al professore Armao per questo bel gesto. Gaetano, che mi è molto caro, ha voluto anche questa volta darmi una manifestazione di affetto nel momento del mio collocamento a riposo come professore.

Devo dire che sono in pensione soltanto come insegnante, nel senso che è cessata per me l'attività didattica, per cui, senza alcun rammarico, non farò più esami, e non senza qualche rammarico non farò più lezioni, ma sono sempre molto attivo per quanto concerne l'attività scientifica.

Mi ritengo, in concreto, come professore, in anno sabbatico permanente. E, naturalmente, rimango sempre presente nella professione di avvocato.

Sono lieto di essere stato invitato come moderatore di questa tavola rotonda, che è un'iniziativa di grande interesse. Ci sono molte preoccupazione sul federalismo. Viene visto con grande paura. Io lo vedo con ottimismo, perché penso che costringerà la Sicilia a diventare virtuosa. Dovranno ridursi gli sprechi che oggi ancora ci sono e dobbiamo rispettare certi standard. Al riguardo, sono lieto di sentire gli autorevoli relatori che partecipano alla tavola rotonda ed alle successive sessioni di questo importante convegno.

Se consideriamo che abbiamo oggi qui il Presidente della Commissione Bicamerale sul federalismo, il Presidente della Commissione Paritetica Stato-Regione e studiosi di Diritto costituzionale di alto livello, possiamo essere certi che andremo via portandoci più di qualche cosa a casa.

Una piccola notazione storica a proposito di questa sala.

È stato ricordato che la Consulta ha approvato qui lo Statuto il 23 dicembre del 1945.

Mi piace rammentare che i lavori erano cominciati nei primi di ottobre dello stesso anno, sicché l'opera mirabile rappresentata dallo Statuto – che precedette l'Assemblea costituente, la quale nel Titolo V, parte II, della Costituzione ne recepì il disegno – è stata realizzata in soli due mesi. Il testo non subì alcun cambiamento e fu consacrato nel decreto del 15 maggio 1946.

La parola, adesso, all'On. le Enrico La Loggia, Presidente della Commissione Bicamerale sul Federalismo fiscale.

Il Federalismo fiscale nella prospettiva attuativa

Enrico La Loggia

Docente presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione ed ex Presidente della Commissione Bicamerale sul Federalismo fiscale

Grazie agli organizzatori ed al Professore Armao che ha promosso questo importante convegno di studi.

Si è molto discusso - e purtroppo non sempre in maniera appropriata - su cosa sia e su cosa intendiamo per federalismo. Bene, vorrei cominciare analizzando alcuni concetti elementari.

Il federalismo si basa su due pilastri fondamentali: la responsabilità e la solidarietà. Con riferimento al primo si può declinare così: se sei un buon amministratore devi avere ben presente quali sono le priorità che hai davanti, cioè prima di tutto la piena attuazione dei LEA e dei LEP, ovvero i livelli essenziali dell'assistenza, i livelli essenziali delle prestazioni, ovvero dall'assistenza agli anziani, al trasporto urbano, all'asilo nido, alla raccolta dei rifiuti, all'erogazioni idrica, a ciò che viviamo giorno per giorno e che serve per misurare la qualità della vita della comunità. E questo deve valere su tutto il territorio nazionale. E cioè, per fare un esempio, fino a quando i cittadini che abitano in Via Montenapoleone a Milano e quelli che abitano in Corso Vittorio Emanuele II a Sutera, comune montano nella provincia di Caltanissetta, non avranno esattamente gli stessi servizi e le stesse prestazioni.

Realizzando una vera eguaglianza nel nostro Paese, così come previsto dall'art.3 della Costituzione, che se nella prima parte dice che "tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge...", nella seconda ricorda che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che si frappongono per il raggiungimento di questa completa uguaglianza.

Responsabilità degli amministratori significa che, se hai mille euro al mese come il buon padre di famiglia devi utilizzarne 999 e non - come si è fatto fino ad ora - spendere più delle entrate. Anche perché, non si avranno più trasferimenti statali. Se le entrate proprie della Regione, dei comuni, delle province, saranno sufficienti per assicurare i servizi essenziali e le prestazioni essenziali, avremo degli ottimi amministratori e dei cittadini che saranno nelle condizioni di potere

controllare meglio come vengono impiegati i soldi che pagano attraverso i loro tributi.

Se invece, per quanto un amministratore sia ineccepibile, bravissimo ed onestissimo, alla fine dell'anno - avendo azzerato l'evasione nel proprio comune, creato il massimo di efficienza e risparmio e tentato di assicurare al massimo i livelli essenziali delle prestazioni - non ce la dovesse fare scatta l'altro pilastro fondamentale del federalismo che è la solidarietà. Attraverso un fondo di riequilibrio transitorio nei primi tre anni fino al 1° gennaio del 2014, e poi il fondo perequativo. Niente più trasferimenti da parte dello Stato.

L'obiettivo che vogliamo raggiungere è il risparmio attraverso l'eliminazione degli sprechi. Noi partiamo da una constatazione spesso esasperante: dal 2005 al 2010, nel settore sanità, l'aumento per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi è stato del 47%. Secondo l'indice ISTAT non avrebbe dovuto superare il 7.5%. E l'altro 40%? È stato rubato? In ogni caso fa parte della corruzione e della concussione spalmate su tutto il territorio nazionale. Con quale coraggio molti amministratori affermano che dobbiamo diminuire la spesa sociale?

Un altro aspetto fondamentale della riforma è contenuto nel decreto sull'armonizzazione dei bilanci. Da 50 anni, nelle pieghe dei bilanci comunali, provinciali e regionali, non sempre si è riusciti a trovare dove erano finiti i trasferimenti statali e come erano stati utilizzati da parte dalle istituzioni locali. Così abbiamo fatto una cosa semplice ma rivoluzionaria, adesso avremo la possibilità di leggere i bilanci in trasparenza, perché saranno uguali per tutti secondo un modello predefinito e le istituzioni locali avranno l'obbligo di metterlo anche on-line, cosicché la popolazione potrà, entrando nel sito del comune, fare meglio le proprie valutazioni.

A tutte le amministrazioni sono stati dati sei mesi di tempo per attuare tale provvedimento. E se gli amministratori avranno determinato un danno grave all'Ente amministrato, fino al default, verranno dichiarati decaduti e non si potranno più candidare - né essere nominati in qualsiasi ente pubblico - per 10 anni.

Detto questo, lo Statuto siciliano non può essere uno strumento contro le riforme dello Stato, ma un mezzo di sviluppo per adattare le norme dello Stato alla Sicilia. E questa responsabilità deve essere esercitata pienamente. Ed in questo senso apprezzo molto ciò che ha fatto l'Assessore Armao nella riduzione dei costi della Regione Siciliana.

Perché i siciliani non dovrebbero avere gli stessi diritti del resto del paese? Sul serio dobbiamo strappare questo Statuto e perdere la possibilità di fare delle norme adatte alla popolazione siciliana? Se negli ultimi vent'anni avessimo speso la somma per il precariato - in piena violazione delle leggi sul pubblico impiego - per incentivi alle imprese, mutui agevolati, sostegno alle famiglie, avremmo creato molti posti di lavoro in più.

Se gli amministratori sapranno fare bene gli amministratori, il federalismo sarà una formidabile occasione di sviluppo perché si avrà la sufficiente certezza che tutti i soldi verranno utilizzati al meglio. Anche per questo, mi auguro che si faccia di tutto perché questi due decreti vengano resi immediatamente operativi in Sicilia.

La posizione della Regione Siciliana nell'attuazione della l. n. 42 del 2009

Salvatore Taormina

Dirigente del Dipartimento Finanze e credito della Regione siciliana

Intendo avviare il mio intervento facendo ricorso ad una reminiscenza manzoniana.

Allorquando Renzo si presenta da Azzecagarbugli per chiedere giustizia contro l'intimidazione di Don Rodrigo, dopo aver preso in mano i polli a lui destinati l'Avvocato procede a consultare i polverosi volumi posti alle sue spalle, mai sfogliati in precedenza, rendendo al povero Renzo il proprio responso: 'la grida c'è!'.

Esisteva, dunque, una legge che astrattamente avrebbe consentito a Renzo di ottenere una giustizia che mai, però, gli verrà resa per iniziativa del legale interpellato.

Ho voluto utilizzare tale riferimento letterario poiché lo ritengo simbolicamente espressivo dei temi e del clima che professionalmente si vivono all'interno di un Dipartimento regionale che, come quello delle Finanze che ho l'onore di dirigere, è chiamato quotidianamente a supportare l'attività di negoziazione istituzionale con lo Stato da tempo intrapresa dal Governo regionale per dare attuazione alla riforma del federalismo fiscale in Sicilia.

In questo senso credo sia di estrema utilità fare il punto della situazione proprio a partire dalla concretezza di alcuni dati tecnici che cercherò di illustrare, raccogliendo le stimolanti provocazioni offerte dal Presidente La Loggia, peraltro profondo conoscitore della nostra specialità regionale.

Nel suo intervento i contenuti di quest'ultima sono stati posti in relazione con due testi normativi particolarmente qualificanti in seno all'universo attuativo del federalismo: l'armonizzazione dei bilanci pubblici, prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 ed il sistema di meccanismi premiali e sanzionatori per gli amministratori che abbiano concorso al dissesto finanziario degli enti rispettivamente amministrati, previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149.

In ordine all'attuazione nell'Ordinamento regionale dei principi declinati da tali decreti è ben noto che in ossequio al principio pattizio, costituzionalmente articolato dal nostro Statuto quale criterio regolatore dei rapporti tra Regione e Stato attraverso la Commissione paritetica prevista all'art.43, la legge delega del federalismo fiscale

(L.42/2009) ha inteso richiamare, all'art. 27, le procedure rispettivamente previste per l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata quale strumento per attuare, altresì, nel rispetto degli stessi Statuti i principi del federalismo stesso con esclusivo riguardo al contenuto degli artt. 15, 22 e 27 della stessa Legge delega.

Ma proprio per all'attuazione dei due decreti legislativi, appena menzionati, il richiamo alle procedure dell'art. 27 è stato agganciato ad un'ulteriore singolare previsione (e questa appare una novità sostanziale) replicata per entrambi i decreti.

Tali disposizioni (art.37, secondo periodo, del d.l.vo 118/2011 ed art.13, secondo periodo del d.l.vo 149/2011) si improntano ad un singolare principio di cedevolezza ossia: la mancata definizione entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi delle procedure di cui allo stesso art. 27 determina, intanto, la diretta applicazione dei decreti stessi nella loro vigente formulazione sino alla definizione delle procedure in sede pattizia.

Rispetto ad una simile novità è bene ribadire ancora una volta, in una sede di riflessione ed approfondimento tecnico come quella odierna, come nel rispetto degli Statuti regionali ad autonomia speciale la stessa legge delega sia stata costituzionalmente obbligata a richiamare le modalità attuative degli stessi anche per l'attuazione dei principi propri del federalismo.

Significa che Stato e Regione in ossequio al più volte evocato principio pattizio che ne regola la relazione istituzionale, devono insieme determinare, sul piano normativo, il contenuto di tale attuazione.

Appare, perciò, assai "allarmante" la circostanza che il Presidente La Loggia rivendichi il carattere innovativo di tali disposizioni, ritenendolo teso a garantire una lettura evolutiva della nostra autonomia regionale.

È del tutto evidente, infatti, che essendo in due a determinare i contenuti del procedimento attuativo in questione, è sufficiente che lo Stato assuma in Commissione Paritetica un atteggiamento non del tutto improntato a quella di leale cooperazione istituzionale, che in tante occasioni la Corte Costituzionale ha voluto richiamare, per paralizzare quel processo che dovrebbe consumarsi entro 6 mesi, con ciò conseguendo l'obiettivo di determinare, intanto, la diretta applicazione dei decreti legislativi in questione nella loro vigente formulazione.

Tutto ciò in sostanziale dispregio al principio pattizio pocanzi evocato.

È questa la ragione per la quale le due disposizioni in questione sono state oggetto d'impugnativa da parte della Regione in Corte Costituzionale, alimentando un contenzioso con lo Stato che certamente non giova al percorso applicativo del federalismo.

Peraltro l'espedito di tale normativa "cedevole" torna a riproporsi nuovamente in seno allo schema di decreto legislativo di parziale modifica del federalismo municipale laddove sul tema del (d.l.vo 23/2011) già approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24/10/2011.

Alla luce di quanto è stato sinteticamente ricordato riteniamo si possa affermare con significativa dose di certezza che proprio la comparsa di queste disposizioni ispirate al principio di cedevolezza sia, forse, la frontiera più problematica dell'attuazione del federalismo fiscale in Sicilia.

Come potremmo escludere, infatti, di ritrovarci, da qui a qualche mese, di fronte a norme di questo tipo anche per quel che concerne l'impatto dei profili di maggiore pregnanza finanziaria del federalismo fiscale in Sicilia?

Su di essi vorrei, peraltro, fornire una breve contestualizzazione, utile a comprendere il carattere esiziale che la questione riveste per il nostro futuro.

Il primo di tali profili è quello del trasferimento alla Regione dell'onere finanziario derivante dall'esercizio di funzioni statutariamente spettanti, ancora svolte dallo Stato.

Queste ultime appaiono essenzialmente riferibili a tre settori nevralgici della vita amministrativa (e finanziaria): sanità, assistenza ed istruzione.

Per quanto attiene alla sanità è noto che la Regione concorre alla copertura della relativa spesa per una quota ad oggi pari quasi al 50% e, pertanto, il trasferimento della funzione determinerebbe l'assunzione a carico regionale dell'intero onere finanziario.

Nel caso dell'assistenza appare ancor più evidente come il trasferimento della funzione amministrativa sia stato il più delle volte interpretato da parte statale come l'occasione per scaricare sulla Regione oneri finanziari relativi a molteplici prestazioni di *welfare*, secondo una dinamica che in realtà non trova riscontro nel percorso seguito per altre regioni.

Basti, al riguardo, richiamare in questa sede l'annosa vicenda ormai da anni pendente in Commissione Paritetica, relativa al trasferimento di funzioni derivante dal decreto legislativo 112/1998, per quanto più direttamente attiene al tema delle prestazioni in materia di invalidità civile.

Gli atti della stessa Paritetica documentano chiaramente come l'accezione interpretativa seguita a più riprese dallo Stato, nel definire il trasferimento della funzione, si sia sempre concretizzata nel tentativo di trasferire sulla Regione, peraltro attraverso una forzatura interpretativa dell'art. 130 dello stesso d.l.vo 112/1998, l'onere finanziario di prestazioni assistenziali quali, ad esempio, l'indennità di accompagnamento per gli invalidi, circostanza quest'ultima che ove realizzata avrebbe determinato un'insostenibile alterazione dell'equilibrio finanziario regionale.

Non meno problematico si rivela, infine, l'esame delle questioni connesse al possibile trasferimento della funzione relativa all'istruzione, i cui tentativi sono sempre apparsi discostarsi dal disegno statutario.

Quest'ultimo appare, all'evidenza, quello di attribuire alla Regione la competenza esclusiva in tema di scuola dell'obbligo (per come all'epoca risultava regolata) rimanendo gli altri livelli d'istruzione (medio superiore e universitario) soggetti ad una di tipo competenza concorrente: discrimine che, tuttavia, non ha mai trovato significativo riscontro nelle posizioni statali espresse, al riguardo, in Paritetica.

Siamo certamente, perciò, di fronte a funzioni che la Regione deve assumere a pieno, ma secondo contenuti e limiti statutari che lo Stato ha spesso tentato di disconoscere, in ciò concorrendo ad alimentare l'idea, invero alquanto approssimativa, di una Sicilia prigioniera di in una logica di sterile rivendicazionismo autonomistico attraverso cui rendere l'Isola impermeabile a qualsiasi processo di autentico cambiamento riguardante il resto del Paese.

È questo il problematico contesto nel quale, il 10 dicembre 2010, è stato avviato, ad opera della Regione, il negoziato con lo Stato per l'attuazione del federalismo in Sicilia.

In tale data si è tenuta, infatti, la prima seduta della Commissione Paritetica relativa all'argomento, dedicata all'audizione nel corso della quale il Governo Regionale ha presentato il quadro degli indirizzi regionali cui improntare le scritture delle norme attuative della riforma federalista.

Il primo di tali indirizzi assume un rilievo, per così dire, metodologico e riguarda la ravvisata necessità di procedere ad una completa riscrittura delle norme di attuazione dello Statuto in materia di rapporti finanziari (D.P.R. 1074/1965), che la Regione attende sin dalla Legge 825/1971 “Legge delega per la riforma del sistema tributario”, che all’art.12 prevedeva proprio il richiamo al coordinamento tra le competenze statutarie e la riforma del sistema fiscale statale.

Un secondo aspetto particolarmente qualificante attiene all’utilizzo del criterio del maturato rispetto, invece che quello del riscosso, per la corretta contabilizzazione del gettito dei tributi erariali di spettanza regionale di cui all’art.36 dello Statuto.

Sappiamo che oggi questa contabilizzazione non tiene a riferimento il luogo in cui si determina il presupposto dell’obbligazione tributaria quanto, piuttosto, il luogo nel quale il tributo dev’essere riscosso.

È singolare, al riguardo, dovere riscontrare come a fronte di un orientamento pressoché consolidato (cfr. sentenze 138/1999 e 306/2004) la Corte Costituzionale abbia ritenuto di dovere nuovamente mutare il proprio indirizzo (cfr. Sentenza 116/2010) con un balzo a ritroso di oltre trent’anni riferendosi, in occasione della questione sollevata dalla Sicilia, ad un’interpretazione meramente letterale delle norme d’attuazione del 1965 (nella sentenza 116/2010 si riadattano orientamenti espressi con sentenze 71 ed 81 entrambi del 1973), in cui assume prevalenza il luogo dell’attività di riscossione così come disciplinato dalla vigente normativa statale.

È appena il caso di rilevare che il contenuto finanziario di quella che potrebbe apparire ai più un’oziosa disputa interpretativa, è stimabile in circa 7 miliardi di euro.

Il terzo tema trattato negli indirizzi governativi è quello riguardante l’attuazione dell’art. 37 dello Statuto.

Di essa si occupa, per la verità, il decreto legislativo 241/2005 che, negli auspici dei più, avrebbe dovuto definire una questione aperta ormai da troppo tempo.

Tale norma di attuazione aveva previsto che la riconosciuta spettanza alla Sicilia delle quote di tributi derivati da attività imprenditoriale di imprese con sede legale fuori dalla Sicilia per attività svolta avrebbe dovuta accompagnarsi ad un simmetrico trasferimento di competenze in capo alla Regione.

Sul contenuto di queste competenze, oggetto del “simmetrico” trasferimento, è stata resa una risolutiva lettura da parte della Corte Costituzionale che, con la sentenza n.145 del 2008, ha avuto modo di chiarire che siffatte competenze sono solo quelle amministrative concernenti l’attività di riscossione della quota parte dei tributi in questione.

Questa lettura non ha trovato, tuttavia, alcun riscontro nello schema di decreto dirigenziale trasmesso da Ministero dell’Economia alla Regione, costringendo quest’ultima a restituire lo stesso schema provvedimentale con l’indicazione delle modifiche da apportare ai fini dell’intesa.

Dal quel momento stiamo ancora attendendo un plausibile seguito da parte degli Uffici ministeriali.

Un ulteriore significativo argomento connesso al negoziato per l’attuazione del federalismo fiscale in Sicilia riguarda l’attuazione dell’art.38 relativo al “fondo di solidarietà nazionale”.

Si tratta del sistema perequativo che oltre sessant’anni fa il costituente statutario aveva delineato per superare il *gap* tra il tenore di vita medio della nostra Regione rispetto a quello della nazionale.

Anche in questo caso si deve osservare come l’istituto perequativo sia stato sostanzialmente “sterilizzato” per la mancanza di una disciplina attuativa propria, determinata in sede pattizia.

La definizione dell’entità e delle modalità di attribuzione del fondo sono rimaste ad oggi soggette, infatti, all’unilateralità della legge statale.

Sicché è dal 2006 che, pur in presenza della previsione statutaria della quale stiamo parlando, alcuna risorsa è stata riconosciuta alla Regione a titolo di fondo di solidarietà nazionale.

Appare, perciò, evidente il carattere strategico della proposta tesa a ricondurre l’attuazione dell’art. 38 nell’alveo regolativo proprio delle disposizioni di attuazione alla Statuto, in modo da sottrarlo all’unilateralità della legge statale.

Ulteriore questione che intendiamo ricordare riguarda il tema delle accise.

È stato osservato, ed è vero, che le stesse sono sottratte alla spettanza regionale, risultando incluse tra i tributi il cui gettito l’art. 36 dello Statuto riserva allo Stato.

Non possiamo dimenticare, però, che l’art. 119, comma 5 della Costituzione, come novellato dalla L. Cost. 3/2001, preveda interventi in-

tegrativi speciali a favore di quelle aree del Paese che necessitino di superare condizioni di squilibrio sociale, economico e finanziario e come l'applicabilità alla Sicilia di tale disposizione configuri certamente quel più ampio livello di autonomia alla cui stregua valutare la prevalenza delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, per come modificate nel 2001, rispetto alle norme statutarie (cfr. art. 10 della L. 3/2001).

A questa considerazione occorre, peraltro, associarne un'altra di rilievo prettamente socio-economico.

La nostra Regione raffina poco più del 40 % del totale nazionale.

Se a fronte di tale enorme carico ambientale il criterio di determinazione delle accise fosse, oggi, costituito dall'attività di raffinazione e non dell'immissione in consumo del raffinato, in Sicilia maturerebbe il presupposto di un gettito tributario pari circa 9 miliardi di euro.

Diversamente, con il criterio della immissione in consumo, che attualmente vige, nell'Isola matura circa 1 miliardo e 300 milioni di euro la cui spettanza rimane attribuita allo Stato in forza dell'art.36, con buona pace di qualsiasi possibile ristoro sul piano ambientale.

Un ultimo tema, ma non certo per importanza, riguarda l'attuazione del federalismo municipale (decreto legislativo 23/2011), questione ancor più scottante atteso che la finanza locale non risulta tra le competenze statutariamente attribuite alla Regione (cfr Corte Costituzionale sentenza n. 442/2008).

Orbene, nel momento in cui lo Stato mira a sostituire attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali, il sistema dei contributi previsti a carico del proprio bilancio con la compartecipazione alle entrate prodotte nel proprio territorio, occorre ricordare che questo processo si determina in Sicilia con entrate di spettanza regionale, il cui ammontare complessivo, avuto riguardo dell'universo tributario perimetrato all'art. 2 del citato decreto legislativo n. 23/2011 sul federalismo municipale, comporterebbe alla Regione stessa un minor gettito di circa 700 milioni di euro.

Si tratta di una partita che in sede di negoziato per l'attuazione del federalismo dovrà, ovviamente, trovare opportuna compensazione.

Così sinteticamente riassunti gli argomenti posti a base dell'avvio dei lavori in Paritetica occorre concludere questo intervento stigmatizzando l'attuale stasi in cui versa il negoziato con lo Stato.

Infatti, a quasi un anno di distanza dall'audizione del Governo regionale del 10/12/2010, i cui contenuti abbiamo appena ripercorso,

dopo una prima fase nella quale sembrava farsi strada la volontà dello Stato di giungere ad una rapida conclusione dell'accordo, si è dovuto registrare un sostanziale arresto della trattativa.

Tale stato di cose appare, anche figurativamente, rappresentato dalla circostanza che solo a sette mesi di distanza dalla sua adozione la Regione è stata posta a conoscenza, attraverso la Paritetica, del parere reso dalla Ragioneria generale dello Stato sulla proposta regionale.

Al termine di queste brevi considerazioni occorre, dunque, ritornare alla citazione manzoniana: certo, la grida c'è! Ma, purtroppo, la realtà con la quale dobbiamo misurarci nei rapporti con lo Stato è ben altra.

Concludendo bisogna, perciò, chiedersi: esiste o non esiste nel nostro Paese un principio, costituzionalmente sancito, di leale cooperazione tra i livelli istituzionali di governo?

Occorre chiarire se questa espressione costituisce un mero *flatus vocis*, ossia un'espressione nominalistica, priva di qualsiasi densità giuridica, culturale e sociale o se, viceversa, questo principio non debba costituire la bussola di un rapporto tra Regione e Stato, chiamato ad orientarsi nella direzione, seppur evolutivamente e non nostalgicamente evocata che il nostro Statuto, quale parte integrante dell'assetto costituzionale italiano, ha chiaramente delineato, con ciò consegnandoci uno strumento la cui attualità attende di essere, ancor oggi, pienamente compresa e valorizzata, proprio alla luce della riforma del federalismo fiscale.

Le problematiche attuative del Federalismo fiscale nella Regione Siciliana

Giovanni Pitruzzella

Professore di diritto costituzionale nell'Università di Palermo

Grazie Presidente e grazie soprattutto al Prof. Armao per avermi invitato a prendere la parola in questa sede, con relatori così autorevoli in ordine ad un tema che secondo me caratterizzerà la vita pubblica del nostro paese per i prossimi anni.

Detto questo, mentre in modo magistrale l'onorevole La Loggia e il Dirigente Generale, Salvatore Taormina, vi hanno posto davanti i problemi maggiori esistenti sul tavolo della Commissione paritetica, io provo ad esprimere al riguardo alcune osservazioni, mi permetto di richiamare alcuni elementi di contesto che sono dati dalla grave crisi del debito sovrano che stiamo vivendo in Europa e dalla riscrittura della regole sulla Governance economica Europea, che fan sì che siamo entrati oggi in un nuovo mondo che condiziona pesantemente il nostro futuro.

Ricordo a tutti la conclusione del vertice euro di Bruxelles del 26 ottobre che prendendo in considerazione gli impegni assunti verso l'Italia, chiarisce che l'Italia si assume l'obbligo di realizzare entro il 2013 un'eccedenza strutturale di bilancio nel 2014 e determinare una riduzione del debito pubblico lordo al 113% del PIL nel 2014.

Considerando che attualmente secondo le stime ufficiali il debito pubblico viaggia intorno al 120% del PIL, per raggiungere questo impegno dovremmo abbattere il rapporto del debito pubblico PIL del 2,3% ogni anno, cioè circa 35 miliardi di euro l'anno. In questo contesto arrivano le conclusioni del G20 tenutosi a Cannes qualche ora fa, dove veniva emanato un comunicato in cui il G20, sottolinea la fundamentalità delle politiche di consolidamento fiscale e nel punto 5 nella dichiarazione finale, prende in considerazione l'Italia sostenendo che verrà monitorato il comportamento del nostro paese nell'ambito della Commissione europea e viene accolto un invito dell'Italia a far sì che il fondo monetario internazionale faccia delle pubbliche verifiche su come verrà gestita la politica finanziaria. Abbiamo pertanto questo intervento del Fondo monetario, che si cumula all'intervento della Commissione, che sarà ancora più stringente, perché anche se il dibattito italiano è stato riempito dal tema drammatico della crisi attuale

italiana, è pure vero che sono stati approvati e saranno emanati tra poco, i nuovi regolamenti che modificano la governante economica europea che rispetto al patto di stabilità e crescita, sono enormemente più stringenti, in quanto implicano delle verifiche e dei controlli molto più puntuali, per costringere paesi come l'Italia a rispettare gli impegni e prevedono delle sanzioni economiche nel caso di mancato rispetto degli impegni.

Questo costituisce un quadro di riferimento entro il quale ci troveremo a muoverci nei prossimi anni, per gli enormi sacrifici richiesti entro quella data, cercando di raggiungere un debito pubblico PIL del 113% nel 2014. Ma negli anni successivi, con passi non così forti, bisognerà procedere ancora e oltre.

Noi abbiamo due sfide, la prima è che qualsiasi scelta facciamo dovrà essere operato un contenimento della spesa pubblica. Ma stiamo attenti perché così come ha sottolineato Sua Eminenza il Cardinale pocanzi, a furia di tagliare potremmo avere un problema di coesione sociale, ed è possibile che queste politiche di drastico contenimento della spesa pubblica portino all'esplosione sociale, come sta avvenendo in Grecia. Noi ci troviamo stretti in un letto di Procuste, dobbiamo fare tagli, non abbiamo quattrini ma dobbiamo evitare l'esplosione sociale e in questo contesto si collocano le problematiche della Commissione paritetica e le problematiche in generale dei rapporti Stato Regione.

Quindi il primo punto è che non abbiamo soldi ma dobbiamo razionalizzare, dobbiamo spendere meglio le risorse, come il problema avvertito in sanità dove si opera con poche risorse cercando di realizzare cure appropriate.

Ma sul tavolo della Commissione paritetica tutto ciò che refluenza ha?

Nella Commissione paritetica c'è da tempo un blocco che è stato superato, ne do pubblico riconoscimento, grazie all'impegno dell'Assessore Armao che ha avuto la sensibilità politica e culturale di capire che quella è una sede importante e che va seguita dalla politica che alla fine prende decisioni e stimola. Non è pensabile che questi problemi siano risolti soltanto sul piano tecnico, i tecnici possono fornire un supporto ma i nodi sono politici e richiedono l'attenzione della politica, ma qual è stato lo scontro politico?

Da una parte lo Stato ritiene, con il gettito dei tributi riscossi, di dover coprire tutte le funzioni, la Regione però rimane dell'idea che

non si può intestare tutta la pubblica istruzione, tutta la sanità, tutto il welfare. Ed è a questo punto che la Regione chiede allo Stato di attuare la parte finanziaria, occorre che tutte le entrate che le spettano siano attribuite.

Anche se tutta la parte tributaria venisse realizzata a favore della Sicilia, restano degli scarti, e non è detto che tutte le entrate consentano di coprire tutte le spese, posto che nessun governo può eliminare il passato, ma può operare dei processi di razionalizzazione o dei processi di miglioramento della spesa pubblica, occorre un meccanismo di accompagnamento dello Stato alla Regione nel trasferimento di queste funzioni.

L'ostacolo potrebbe essere nel pensare che la Sicilia sia sprecona, ma se facciamo un esempio possiamo vedere che in materia sanitaria la spesa pubblica procapite della Sicilia è stata tra le più basse in Italia, quindi bisogna rendersi credibili facendo una lotta agli sprechi e mettendo in chiaro quali sono i dati effettivamente esistenti. In questo campo andrebbe ripresa, anche in sede di elaborazione delle norme di attuazione, l'esperienza che è stata di successo non solo per la Sicilia ma anche in altre regioni d'Italia, dei "piani di rientro in sanità", figura introdotta nel 2004, che ha continuato ad esistere con tante modifiche normative fino all'ultima contenuta nel patto della salute per il 2010/2012, che comportano la necessità che certe regioni per avere più risorse subiscono un impegnativo monitoraggio da parte dello Stato ed accanto questo monitoraggio ci sono finanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli che spetterebbero, tanto da mettere in eguale condizione rispetto alle altre regioni.

Pensiamo ai temi della P.A., non è che le 100.000 mila persone che gravitano nel settore della finanza pubblica regionale allargata, si possono sopprimere dall'oggi al domani, ma si possono adottare delle misure di razionalizzazione che però richiedono tempo.

Il federalismo italiano interno oggi si inserisce in un quadro di federalismo europeo, ed è quello che oggi detterà le condizioni, non soltanto sul piano finanziario ma anche sul piano normativo.

Faccio mio l'appello lanciato da Sua Eminenza il Cardinale Romeo e cioè che qualsiasi sia la politica istituzionale che vogliamo adottare, dovremmo porre l'urgenza di un ritorno alla virtù pubblica senza la quale non potremmo vincere le grandi sfide che ci sono dettate.

Le dinamiche della sussidiarietà: decentramento responsabile, sperimentazione, strumenti di conoscenza. Qualche esempio nel settore dei diritti sociali

Lorenza Violini

*Professore ordinario di diritto costituzionale Università Statale
Milano*

1. Il punto di partenza: una storia di uniformità e di accentramento dei poteri

Il tema della differenziazione tra regioni è da tempo oggetto di studi in dottrina, ora enfatizzato ora stigmatizzato; comunque la si valuti, è innegabile che si tratti di una questione ineludibile in qualunque realtà statale composita, dagli stati federali al quelli che basano il loro rapporto con il territorio su ripartizioni meramente amministrative. Lo è sul piano dei fatti: qualunque sia la struttura costituzionale o legislativa di riferimento per le diverse entità sub statali, esse non possono rendere uniforme le condizioni geografiche, economiche e sociologiche che insistono sui relativi territori e fanno di ogni realtà locale una realtà sui generis. Ma lo è anche sul piano giuridico, visto che lo stesso principio di eguaglianza, cardine del trattamento rigorosamente eguale dovuto ai cittadini e alle formazioni sociali, non può che tollerare in sede applicativa differenziazioni di trattamento imposte dalle leggi, purché esse restino nell'ambito della ragionevolezza.

E, pertanto, il tema del come differenziare risulta strettamente connesso al tema dell'uniformità, essendo di quest'ultima l'alter ego, giuridico e fattuale.

Per parlare di differenziazione, dunque, si può agevolmente partire dal suo opposto, la logica dell'uniformità, e in particolare dell'uniformità regionale, logica che – dopo essere stata recepita dalla Costituzione, che configura regioni ordinarie con gli stessi poteri e regioni speciali come elementi eccezionali di un sistema di eguali, per lungo tempo non è stata messa in discussione. Che esperienza è stata fatta nel nostro Paese della logica dell'uniformità? Certamente essa è stata positiva per la costruzione di una identità nazionale partita come inesistente; eppure si è trattato di una stagione breve mentre nel tempo l'uniformità imposta dal centro ha mostrato limiti davvero drammatici; epilogo di questo processo è stata la creazione, negli anni Settanta, di un sistema fiscale centralizzato e rigorosamente uniforme, prodromo di una concezione della cittadinanza e dei diritti ad essa connessi

come necessariamente eguali per tutti. Sistema fiscale e tutela dei diritti sono stati i cardini dell'uniformità e del centralismo ad essa connesso, con forte compromissione dell'autonomia regionale, almeno per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario; tutti ricordiamo, ad esempio, che per garantire le pari opportunità molto della regolamentazione adottata dalle Regioni è stato ricondotto alla potestà legislativa statale, e via di questo passo: diritti da tutelare e legislazione statale volta a garantire l'uniformità è stato così considerato un binomio inscindibile, il tutto in nome dell'eguaglianza da promuovere o da tutelare se acquisita. E ciò massimamente in materia di diritti sociali, per lungo tempo "gestiti" con la stessa logica sopra messa in evidenza.

2. *La transizione*

Tutte le regioni hanno sofferto e forse ancora soffrono a motivo di questa idea che la giustizia sociale e l'eguaglianza vengano generate da una regolamentazione che proviene dallo stato centrale, tramite l'imposizione di limiti uniformi al godimento dei diritti sociali. Il limite di partenza da cui il nostro regionalismo è affetto dipende dal fatto che la giustizia, l'uniformità e l'eguaglianza è garantita altrove e non al livello locale tramite un sistema fiscale caratterizzato da un potente accentramento del potere di riscossione e di tributi ed a vincoli fortissimi sulle modalità con cui regioni ed enti locali hanno usato questi strumenti, la spesa pubblica, tanto che fino agli anni 90 le entrate proprie delle regioni ammontavano al 2% e le spese che venivano compiute in sede regionale e locale erano quasi tutte vincolate fino all'80%.

Come tutti i processi storici, anche questo ha avuto una sua positività e sensatezza; dovendo ricostruire il Paese dalle macerie della guerra avere una regolamentazione di questo tipo può aver rappresentato un vantaggio, un aiuto per gli sforzi di ristrutturazione del Paese stesso.

Tuttavia, ad un certo punto, ci si è resi conto che così non si poteva più continuare e dagli anni 90 in poi ha preso avvio un processo di devoluzione delle funzioni e di decentramento del potere di spesa. Noi siamo dentro questo processo, che dura da 20 anni e che sarà ancora molto lungo; occorrerà procedere secondo una logica di transizione che ci costringerà a fare dei passi realistici. E, invero, fare efficienza e decentramento in un sistema che è stato accentrato in sede nazionale è veramente una sfida di portata epocale.

La transizione: in questi anni abbiamo acquisito la capacità di creare gli strumenti per un decentramento efficiente, per un federalismo fiscale responsabile. Si consideri, come un esempio per tutti, l'Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001 in materia sanitaria, che ha visto le regioni protagoniste nel determinare il riparto del Fondo Sanitario Nazionale.

Sono poi stati creati strumenti per creare responsabilità, quali i piani di rientro, i commissariamenti, le indicazioni a livello nazionale di come andava riorganizzata la sanità. Gli strumenti sono stati creati, testati, progressivamente affinati finché si è giunti, nel 2010, al Patto per la Salute'', che ha portato a compimento il processo.

Come sta funzionando allora questa transizione da un accentramento deresponsabilizzante, che ha finanziato gli enti locali prevalentemente tramite il criterio della spesa pubblica, a logiche di federalismo fiscale volte ad incrementare la responsabilità? Si può forse dire che, per guadagnare efficienza, gli strumenti non dovrebbero essere solo repressivi. Occorre invece creare strumenti conoscitivi, che consentano di razionalizzare davvero e non solo di procedere per tagli lineari. Vi sono ancora troppe lacune negli strumenti di conoscenza a disposizione dei governi e delle pubbliche amministrazioni, strumenti indispensabili per portare a termine la transizione e molta s coordinazione tra gli interventi dei diversi livelli di governo, troppo spesso incidenti sulle stesse partite fino a creare sprechi e disallineamenti. Porvi rimedio comporta in primo luogo individuare strumenti di controllo propositivo, utili a far conoscere come si muovono le diverse regioni e che tipo di miglioramento si può attuare conoscendosi reciprocamente, sapendo come funzionano certe cose in una regione. In ultima analisi, il decentramento in sanità con il conferimento alle Regioni dei poteri di organizzazione delle strutture erogatrici dei servizi aveva come scopo quello di creare dei modelli organizzativi diversi per poterli mettere a confronto; questo potrebbe essere un modello da replicare in altri settori: decentrare per sperimentare l'innovazione e poi lasciare che sia il potere centrale a fare il mediatore di conoscenza, a fare da cassa di risonanza per le *best practice* invece di essere un potere di repressione che non è in grado né di cooperare né di favorire la cooperazione.

3. Nota conclusiva: le dinamiche della sussidiarietà

Un ulteriore esempio di come l'uniformità può essere negativa riguarda il diritto allo studio universitario, una funzione di nicchia

nell'ampio contesto dei diritti sociali, minimale se confrontata con la quantità di risorse assorbite dalla sanità, ma proprio per questo utile a capire le dinamiche di certo stato sociale, di uno stato sociale non responsabilizzante, aperto alle istanze della società civile e dei territori.

Il settore è ancora regolamentato da una legge che risale agli anni 90, a prima della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione e prefigura un modello centralizzato che la riforma stessa avrebbe voluto mettere in crisi, stabilendo che solo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali siano stabiliti dallo Stato centrale.

Secondo tale modello di regolazione, certamente obsoleto, dunque, i requisiti per dare le borse di studio agli studenti universitari sono stabiliti dallo Stato tramite un decreto del presidente del consiglio dei ministri che stabilisce il merito, bassissimo, per conservare la borsa stessa e criteri di reddito uguale per tutti in tutta la nazione. È chiaro che questo crea degli squilibri perché gli studenti che sono in possesso di tali requisiti per ottenere la borsa di studio in Lombardia sono molti meno rispetto ad altre regioni visto che lì i redditi sono un po' più alti, con la conseguenza che tutti gli studenti idonei ottengono la borsa mentre nelle altre regioni avviene il contrario, cioè avviene che gli studenti idonei alla borsa siano assai numerosi, ben di più di quanto le risorse pubbliche consentano di soddisfare, con la conseguenza di non riuscire a conferire la borsa a tutti. In altre parole, se è lo Stato a decidere i requisiti di accesso a certi benefici, si determinano due conseguenze eguali e contrarie: una Regione sembra virtuosa, ma solo perché ha meno beneficiari, altre lo sono assai meno ma solo perché la platea dei beneficiari è artificiosamente elevata; il tutto produce poi un effetto paradossale: le modalità di riparto del Fondo Nazionale prevedono un premio per le regioni virtuose, quelle che danno le borse al 100% degli studenti, mentre penalizzano quelle che, avendo masse di persone sotto il livello di reddito stabilito a livello centrale, non perseguono lo standard della soddisfazione totale dei beneficiari.

L'esempio è certamente di nicchia ma dovrebbe essere utile a comprendere le ragioni della differenziazione, a rendersi conto che enfatizzare la logica dell'uniformità e del controllo sulle realtà locali può essere davvero irrazionale.

Invece, la logica che sottostà al principio di sussidiarietà è di tutt'altra natura; essa implica la necessità di consentire che siano le amministrazioni locali ad adeguare la propria amministrazione e il

proprio impianto normativo alle realtà di cui sono espressione, differenziando in ragione delle proprie caratteristiche. Spetterà allo Stato centrale creare la cornice unitaria, cornice che deve sostenere (*subsidiium afferre*) le diverse componenti dello Stato stesso e non pretendere di sostituirsi ad esse nei compiti di regolazione e di gestione.

Come far uscire questo paese dalla crisi è una questione aperta con cui ci scontriamo ogni giorno. Nessuno ha risposte precostituite. Tuttavia può essere considerato un punto acquisito il fatto che logiche di decentramento, logiche di sussidiarietà, logiche di aperture alle iniziative della società civile, devono segnare profondamente tutti i tentativi compiuti dai diversi livelli di governo in questo momento. La transizione verso un sistema di federalismo fiscale compiuto, di decentramento di funzioni, di autonomia reale e responsabilità comporta avere sistemi locali che possano organizzarsi secondo logiche condivise ma che dispongano di spazi di libertà volte a consentire la sperimentazione di modelli diversi: questo metodo dovrebbe essere vantaggioso per tutti i livelli di governo, compreso lo stato centrale, che non dismette le funzioni ma le trasforma in modo moderno e utile al sistema nel suo complesso.

Se questa è la cornice entro cui far vivere il principio della sussidiarietà in senso verticale, non va dimenticato che essa non è fine a sé stessa; decentrare secondo logiche sussidiarie ha come terminale ultimo l'attuazione del vero nucleo duro del principio, quello della sussidiarietà orizzontale. Essa comporta per l'ente pubblico aver presente che dentro la società civile ci sono risorse che possono e devono essere valorizzate, come in parte già avviene; non a caso, se si guarda la legislazione regionale dell'ultima e della penultima legislatura, si vede che molte regioni hanno fatto leggi sulla famiglia, leggi sul terzo settore, leggi sul volontariato, hanno cercato di coinvolgere nella gestione del sistema pubblico anche le forze sociali che sono sempre più importanti.

Bisogna responsabilizzare anche loro perché questo coinvolgimento non può essere solo un surrogato del sistema pubblico ma deve vivere di una vita, di una vitalità propria, esprimendo quei valori di solidarietà e di vicinanza di cui il nostro Paese è ricco.

E, pertanto, una logica di differenziazione, di decentramento, di sperimentazione di soluzioni innovative sul piano organizzativo si può definire una logica di autentica sussidiarietà quanto la responsabilizzazione riguarda tutti i livelli di governo e poi, in basso, fino

all'ultimo miglio della sussidiarietà stesso, che ha i suoi terminali nei gangli vitali della società civile.

Così si integrano appieno le due facce del principio qui evocato, quella verticale e quella orizzontale. Molti esempi, molte buone prassi, molti eccellenti risultati già raggiunti testimoniano che tutto questo è possibile, è realizzato e può essere utilmente esteso per dare forza ai processi di innovazione che il nostro Paese sta vivendo.

II Sessione

Perequazione, costi standard: obiettivi e responsabilità di sviluppo

Dott. Salvatore Carrubba – moderatore

Direttore Editoriale de Il Sud

Ringrazio il Professore Gaetano Armao per l'invito a moderare questa parte del dibattito, che mi ha fatto molto piacere, anche per il riconoscimento e le parole che ha rivolto alla rivista: una rivista, voglio sottolineare, che nasce a Palermo, da dove essa vuole svolgere il ruolo di forum permanente, di cantiere di idee per riportare la questione dello sviluppo del Sud al centro del dibattito nazionale.

Ricordo che la nostra avventura editoriale si avviò con una copertina dedicata proprio al tema del federalismo, certamente una delle più ambiziose riforme avviata in questa legislatura. Le novità politiche intercorse dallo svolgimento del convegno alla pubblicazione degli atti lasciano presagire un minore impeto nell'attuazione della riforma o, quanto meno, un ripensamento di alcuni aspetti che avevano messo in evidenza alcuni rischi, soprattutto quello di essere la riforma dominata da una contraddittorietà, e inconciliabilità, di fondo tra due possibili motivazioni. Da un lato, infatti, vi era chi pensava alla soluzione federalista come a una sorta di via di fuga per mettersi in salvo da solo; dall'altra, chi era sinceramente animato dal desiderio di costruire un assetto istituzionale più efficiente, basato sul principio di una maggiore responsabilizzazione della classe politica, ma senza perdere di vista la logica solidaristica dominante (magari solo a parole, e con effetti contraddittori) negli ultimi sessant'anni della storia repubblicana.

Il legislatore ha cercato di salvaguardare questo principio di solidarietà, almeno ufficialmente, attraverso il meccanismo dei "costi standard". Pochi giorni prima di questo convegno, alla cattedra Sturzo svoltasi a Caltagirone, l'ex ministro delle Finanze, nonché attuale Giudice Costituzionale, Franco Gallo, ha spiegato molto bene che tale principio diventa essenziale per assicurare il rispetto di quel principio di solidarietà al quale si richiamava in apertura dei nostri lavori lo stesso prof. Armao. Il professor Gallo aggiungeva che lo stesso legi-

slatore, posto che i costi standard copriranno solo una parte dei servizi assicurati dalle Regioni, ha dovuto effettuare una sorta di scommessa, prevedendo che quanto non potrà essere garantito attraverso quel meccanismo, dovrà essere assicurato attraverso altre forme: per esempio, una fiscalità di vantaggio a favore del Mezzogiorno, da rendere possibile attraverso una dura e serrata trattativa coi nostri partner comunitari.

Lo stesso legislatore si rende conto, insomma, della falla presente nel sistema dei costi standard, e mostra di sperare che questa lacuna possa essere colmata. L'impressione, dunque, è quella di un sistema non ancora del tutto definito, le cui incertezze potrebbero mettere a repentaglio le prospettive stesse di successo del nuovo assetto federalista. Anche perché riforme epocali, quale quella che si preannuncia (o si preannunciava), devono poter contare su un robusto e diffuso consenso presso l'opinione pubblica, oggi già frastornata dalle polemiche, spesso di matrice esclusivamente qualunquista, sui costi della politica e l'utilità delle riforme. Il federalismo, dunque, dovrà presentarsi con una formula equilibrata che ne renda evidente la convenienza per tutti. Quindi bisogna trovare un punto di equilibrio che renda il federalismo conveniente e politicamente vantaggioso per tutti.

E non sarà certo una sfida facile conciliare il rispetto del principio della solidarietà col recupero di efficienza e con l'assunzione di responsabilità delle classi politiche (ovviamente, non solo nel Mezzogiorno).

Ho riletto con entusiasmo il brano del Presidente della Repubblica che fa da "incipit" al nostro convegno, nel quale Giorgio Napolitano sottolinea l'importanza di considerare il federalismo come uno strumento per tenere insieme il Paese, non per disgregarlo. Il rischio c'è, e per evitarlo, occorre costruire il consenso, da conseguire attraverso un mix sapiente di federalismo efficiente e reale con forme perequative che rendano il Mezzogiorno convinto e consapevole delle sfide che l'attendono. In questa versione, il federalismo potrebbe davvero restituire efficienza, modernità e dignità a tutte le (troppo numerose) aree del Paese che da troppi anni attendono la riduzione del divario con quelle più ricche.

Ma su questo sentiamo I nostri ospiti, a cominciare dal Prof. Luca Antonini, Presidente della Commissione per l'attuazione del Federalismo Fiscale.

L'attuazione del federalismo fiscale, i costi standard e la concorrenza tra territori

Luca Antonini

Presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale

Il professore Armao, che ringrazio dell'invito, ha descritto il bicchiere mezzo vuoto del federalismo fiscale, io parlerò del mezzo pieno. Senz'altro ha ragione sulla questione della perequazione infrastrutturale, infatti, è molto grave che quel decreto che abbiamo sollecitato più volte sia rimasto fermo.

Abbiamo richiamato più volte all'attenzione che esso rappresenta uno snodo fondamentale, anche se non semplice da attuare, perché in Italia non è mai stata fatta una mappatura del fabbisogno infrastrutturale. Sarebbe la prima volta che viene fatta un'operazione dal valore strategico, decisivo, per orientare i flussi dei fondi in modo che vadano là dove c'è il vero bisogno, cioè le infrastrutture, e non vengano sprecati, come tante volte avviene anche in relazione ai fondi comunitari. Così come anche è importante fare partire la via negoziale (ex art. 27 della legge n. 42 del 2009) della applicazione del federalismo fiscale alle Regioni speciali ed in particolare (visto che per le Regioni speciali del Nord questo processo è già iniziato) per la Regione Sicilia.

Veniamo ora al merito della questione. Bisogna cercare di capire cos'è il federalismo fiscale.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale in conformità a quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009 ha rappresentato un'operazione di razionalizzazione di un sistema per molti aspetti degenerato.

Nella relazione presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno dello scorso anno, è stata utilizzata la metafora dell'"*albero storto*", per poi illustrare come si sarebbe potuto e dovuto raddrizzarlo.

È questo il vero obiettivo del federalismo fiscale, che interseca tanto la risalente "questione meridionale" quanto la più recente "questione settentrionale", messa in evidenza ormai da parecchi autori: basti citare *Il sacco del Nord*, di Luca Ricolfi e *Né uniti né divisi* di Marcello Fedele.

Non sempre, anzi direi raramente, questo è stato colto. Probabilmente nella visione collettiva questo obiettivo addirittura non è stato ancora percepito.

Diversi sono i motivi: negli ultimi tempi sul federalismo fiscale e sul relativo processo di attuazione, in sedi diverse e di varia natura (politiche, mediatiche, accademiche) si è detto e scritto molto e non sempre correttamente. Era quindi prevedibile che una riforma di queste dimensioni, in un contesto di tale complessità, si potesse prestare alle più diverse interpretazioni e strumentalizzazioni. Spesso si assiste a rappresentazioni completamente antitetiche: da un lato si dice che la riforma non cambierà quasi nulla per il Nord, dall'altro si prospetta un esito disastroso per le Regioni meridionali. È una sintesi logicamente inaccettabile. Dove sta la verità?

È, quindi, più che mai urgente cercare una sintesi nella babele delle opinioni, proponendo una chiave di lettura fondata su elementi di esperienza e di credibilità, coscienti che una riforma avviata nel 2009 e che presenterà i primi effetti concreti nel 2012 si prestava al rischio di una strumentalizzazione mediatica, politica e anche culturale. Ma l'albero storto non si può raddrizzare dall'oggi al domani, così come – mi sia consentito – una nuova razionalità non potrebbe, dall'oggi al domani, imporre stabilmente a un assetto da *Ancien Régime*, se non al prezzo, dopo la rivoluzione, di vedere tornare tutto peggio di prima. Questo è stato spesso nella storia il destino delle rivoluzioni: dalla Pallacorda alla dittatura Napoleonica e quindi alla restaurazione intercorrere un breve lasso tempo.

I processi di cambiamento che incidono veramente la storia hanno tempi relativamente lunghi, implicano un prezzo da pagare nell'immediato e prospettano un cambiamento graduale, ma in genere permettono di cogliere l'obiettivo di fondo.

Ritengo utile, per inciso, precisare che il lavoro svolto sul federalismo fiscale si è appoggiato sulle basi informative e sulla consulenza della *Copaff* (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) che ha coinvolto nei suoi lavori oltre duecento tecnici per una mole di lavoro che conta, sino ad oggi, più di ottanta riunioni. Non credo che esista un eguale nella nostra storia repubblicana: forse bisogna tornare ai lavori della Commissione economica al tempo dei lavori dell'Assemblea costituente per trovare qualcosa di simile.

L'obiettivo di fondo del federalismo fiscale interseca la particolarità del nostro processo autonomistico, che non risiede tanto nella circostanza per cui si passa da uno Stato accentrato ad uno fortemente decentrato (già altri hanno vissuto questa torsione: ad esempio la Spa-

gna). La nostra vera particolarità è quella di dover superare circa quarant'anni di dominio della spesa storica, un criterio demenziale che ha creato guasti gravissimi non solo all'efficienza, ma anche ai costumi politici e istituzionali.

La dinamica della spesa storica era "più spendi più prendi": un epitaffio tombale su ogni cultura della responsabilità. Abbiamo avuto Sindaci e Presidenti di Regione rieletti con maggioranze bulgare nonostante gestioni disastrose ma con il "merito" di averle fatte ripianare allo Stato. È lunga la "galleria degli orrori" generati da questo sistema. I problemi che si pongono al riguardo, sono problemi a pieno titolo di diritto costituzionale. Non è un caso che la Corte costituzionale, in più occasioni, abbia ricordato al legislatore l'urgenza di dare piena attuazione all'art.119 Cost.

I fenomeni di spesa irresponsabile e di inefficienza hanno assunto una tale intensità che non costituiscono una semplice patologia di un sistema istituzionale fisiologicamente funzionante.

Faccio solo qualche esempio: Carosi e D'Urso, nel referto sulla Gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo del servizio sanitario nazionale, nel 2009, parlano di "gravissime deficienze delle contabilità aziendali", di "scelte riduttive in termini di revisione adottate dalle stesse Regioni non hanno consentito un efficace controllo di legalità-regolarità sulle partite oggetto di conciliazione".

È uno spaccato significativo della situazione, che dimostra un disordine che viene pagato da tutti i contribuenti italiani, a volte anche con ripiani a piè di lista a carico della fiscalità generale, come quello, emblematico, di ben dodici miliardi di euro attuato nella scorsa legislatura a favore di cinque Regioni del Centro e del Sud in extra deficit sanitario che, nonostante tutto, continuano ancora oggi in disavanzo e con fortissimi livelli di migrazione sanitaria.

Ad oggi ancora non è ben definibile l'ammontare dei debiti pregressi accumulati negli anni da alcune regioni (in Molise i tempi di pagamento dei fornitori sono 851 gg): si parla di decine di miliardi. In Calabria alcuni ospedali hanno anche dieci dipendenti, ma il grado di inefficienza è così elevato che la Regione spende 280 ml di euro ogni anno per migrazioni sanitarie.

Un'ulteriore anomalia si registra nell'ambito dei trasferimenti statali ai Comuni, dove i divari sono spesso difficilmente comprensibili. In base all'ultimo rapporto di Ifel i comuni del Veneto ricevono in

media pro capite 288 euro contro i 455 euro dei Comuni della Campania; tra le grandi città Milano riceve pro capite 480 euro e Napoli 899 euro.

Alla base di questi divari spesso non esistono giustificazioni razionali o analisi scientifiche dei fabbisogni.

Peraltro, tutto il quadro dove agisce la spesa storica è oscurato dalla scarsa attendibilità dei sistemi contabili.

Per dare una idea di quanto avviene a livello di bilanci di Regioni ed Enti locali è sufficiente ricordare tre episodi.

Un presidente di Regione può impiegare sei o nove mesi per capire l'effettivo buco della sanità che ha ereditato dal predecessore: è successo al Presidente della Regione Campania, Caldoro, che ha dovuto chiamare gli ispettori della Ragioneria Centrale per quantificare le dimensioni del buco effettivo.

Il grado di attendibilità dei dati contabili di alcuni Comuni è significativamente messo in risalto da quanto avvenuto in relazione al Comune di Catania, finito, con il decreto pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 19 gennaio 2010, tra i Comuni virtuosi premiati per il rispetto del patto di stabilità: la legge imponeva di considerare i bilanci del 2008, e in base al bilancio del 2008 il Comune era meritevole del premio di sovra spesa di circa un milione di euro (uno tra i più alti). Peccato che nel 2009 il Comune di Catania sia stato oggetto di un ripiano di circa 140 milioni di euro per evitarne il dissesto.

Infine, a conclusione, vale la pena di ricordare la vicenda della contabilità della sanità della Calabria, dimostratasi completamente inattendibile.

Una certa responsabilità in questa situazione si deve ascrivere alla riforma costituzionale del 2001 che, anche per effetto di alcune malsane interpretazioni, ha introdotto il "federalismo contabile": ogni Regione ha approvato una propria specifica legge di contabilità, rendendo quindi difficile quella confrontabilità delle politiche di spesa e quella trasparenza che rappresenta l'essenza di un vero federalismo.

Peraltro, un'altra grave anomalia è costituita dall'applicazione di regole contabili non uniformi verso quegli enti cui i Comuni esternalizzano rilevanti masse di funzioni.

Fino ad oggi, la disomogeneità dei bilanci e la mancanza di una "lingua di contatto" ha reso difficile l'elaborazione di informazioni unitarie e, quindi, l'analisi e la valutazione delle attività svolte dai vari livelli di governo. Uno dei primi atti della Copaff è stato appunto quello di approvare, riguardo alle Regioni, uno schema unitario di

comunicazione contabile che è stato comunicato al Governo e divenuto oggetto di un'intesa in Conferenza unificata (in data 29.10.2009) e successivamente è stato recepito in via legislativa in sede di conversione del DL. n. 135 del 2009 all'art. 19 bis che ha previsto l'obbligo per le Regioni di trasmettere i dati sulla base dello schema di codifica unitaria entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione. Tutti i dati riclassificati sono stati inviati e sono ora a disposizione della Copaff. Da questi dati, periodicamente pubblicati sul sito della Copaff, sono emerse le enormi differenze di spesa per il personale che esistono tra le Regioni italiane e, in particolare, con alcune Regioni speciali.

In accordo con il Ministero degli Interni, inoltre, la Copaff ha sollecitato la riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province considerando appunto anche le esternalizzazioni. Questa indicazione si è tradotta nell'art.19 bis, comma 2, del DL. n. 135 del 2009. Questo lavoro non era mai stato svolto.

È invece un presupposto importante: anche nella linearità uniforme della contabilità il federalismo deve garantire trasparenza verso gli elettori e confrontabilità delle politiche di spesa e di entrata. Una società per azioni applica la regola unica del codice civile per redigere il suo bilancio: non è per questo minata nella sua autonomia.

A questo riguardo l'esperienza tedesca è senz'altro interessante, poiché mostra come sia possibile garantire una elevata autonomia senza perdere la necessaria unità del sistema e assicurando anzi la produzione e la circolazione di tutte le informazioni necessarie.

Allo scopo di assicurare che i bilanci della Federazione, dei Länder e dei Comuni siano prodotti con criteri uniformi, e possano dunque essere confrontabili, e anche per permettere che le politiche fiscali dei vari soggetti siano tra loro coordinate, il legislatore tedesco ha sviluppato un sistema di budget standardizzato, che presenta sia una classificazione per oggetto, sia una classificazione funzionale, al quale tutti si debbono attenere (si veda a questo riguardo la legge sui principi di bilancio del 1969, HGrG, *Gesetzüber die Grundsätze der Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*).

Nella stessa legge HGrG, art. 51, è stato introdotto il Consiglio per la pianificazione finanziaria, *Finanzplanungsrat*, che è l'organismo nel quale Federazione, Länder e Municipalità insieme valutano la complessiva situazione finanziaria, e formulano indicazioni e raccomandazioni per il mantenimento della disciplina fiscale. Le poli-

tiche di spesa sono discusse due volte all'anno e, a questo scopo, le informazioni contabili provenienti dalle diverse amministrazioni sono fondamentali. Federazione, Länder e Municipalità si scambiano quindi le informazioni necessarie al coordinamento delle politiche di bilancio e alla stabilità macroeconomica. La libertà di cui ogni livello di governo dispone viene esercitata all'interno di un quadro di regole comuni, che riguardano anche la contabilità nel suo aspetto tecnico. Alcuni principi generali e un insieme di regole di dettaglio, disciplinano la preparazione del bilancio di previsione, l'attività di contabilizzazione, i controlli, la trasparenza. Le specificazioni alle regole, introdotte da vari Länder, non intaccano l'unità del sistema, e la possibilità di disporre delle informazioni necessarie a coordinare il sistema.

Una volta illustrata l'irrazionalità prodotta con il metodo della spesa storica è utile iniziare ad illustrare il percorso svolto nell'attuazione della legge delega n. 48 del 2009.

Ad oggi risultano approvati otto decreti legislativi. Si tratta nell'ordine:

- federalismo demaniale (d. lgs. n. 85/2010 in G.U. dell'11.6.2010, n. 134);
- ordinamento transitorio di Roma Capitale (d. lgs. n. 156/2010 in G.U. del 18.9.2010, n. 219);
- determinazione dei costi e fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (d. lgs. n. 216/2010 in G.U. del 17.12.2010, n. 294);
- federalismo fiscale municipale (d. lgs. n. 23/2011 in G.U. del 23.3.2011, n. 67);
- autonomia di entrata di regioni a statuto ordinario e province nonché determinazione di costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (d. lgs. n. 68/2011 in G.U. del 12.5.2011, n. 109);
- risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici, attuativo dell'art. 16 della legge n. 5 maggio 2009, n. 42 (d. lgs. n. 88/2011 in G.U. del 22.6.2011, n. 143).
- armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (d. lgs. n. 118/2011 in G.U. del 26/07/11, n. 172)
- meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (d. lgs. n. 149/2011, in G.U. n. 219 del 2011).

Considerato nei suoi termini reali, il percorso, costituito da ben otto decreti legislativi, ha mirato l'obiettivo di riportare razionalità in un sistema che l'aveva perduta, perché ancora nel 2008 ben circa 100 miliardi di euro venivano assegnati a Regioni ed Enti locali in base al criterio della spesa storica.

Si tratta di un intervento strutturale che modifica nel lungo periodo il sistema istituzionale, con un impatto su grandi temi di natura costituzionale: i comportamenti, la responsabilità, la trasparenza, la democraticità, il controllo elettorale. Lo scopo è avviare una dinamica che conduca dalla spesa irresponsabile della finanza derivata a quella responsabile del federalismo fiscale.

I fronti su cui interviene, da questo punto di vista, il federalismo fiscale sono numerosi.

Il primo che merita di essere considerato è quello inerente al superamento della spesa storica nell'ambito del finanziamento di Comuni e Province, perché il passaggio dalla spesa storica (che finanzia indistintamente servizi e inefficienze) a quello del fabbisogno standard (che finanzia solo i servizi) ha implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate.

I fabbisogni standard, infatti, si raccordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità. Spesso nel dibattito scientifico, soprattutto da autorevoli scienziati delle finanze, non è mancato chi ha criticato questa soluzione, ritenuta eccessivamente farraginoso, affermando che il criterio preferibile sarebbe stato quello di perequare in base alle capacità fiscali. Non considera, però, chi sostiene questa tesi non solo il vincolo che deriva dall'art.119 Cost., ma nemmeno quello che deriva dal principio di eguaglianza in relazione ai diritti sociali e civili. La perequazione in base alle capacità fiscali penalizza infatti indebitamente i territori che dispongono di minori risorse, mentre quella ai fabbisogni standard attiva processi di efficienza ma non pregiudica, anzi valorizza, il principio di sussidiarietà.

In ogni caso, ritornando al problema, è utile ricordare la complicata vicenda per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica. Nel 1973 (entrata in vigore della riforma fiscale), la soppressione dei tributi locali viene compensata con l'introduzione di trasferimenti statali, realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei Comuni. Viene creato un

solo sportello centrale per le entrate e gli Enti locali diventano centri autonomi per la spesa completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale.

Nel 1977 con i decreti “Stammati 1” e “Stammati 2” l’obiettivo dell’eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l’attuazione del criterio della “spesa storica”, ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l’anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Negli anni Novanta si assiste al tentativo di superare la prassi dei ripiani a piè di lista rafforzando l’autonomia impositiva locale; il criterio della spesa storica non viene tuttavia superato e il D.L. n. 41 del 1995 (c.d. manovra Dini), convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, cerca di introdurre il cd. “fabbisogno teorico standardizzato” calcolato con parametri monetari predeterminati.

Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli Enti locali e portato alla sospensione.

Stesso destino incontra anche il decreto 30 giugno 1997, n. 244 sul “*Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali*” che si caratterizza per l’introduzione di un principio diretto a premiare lo sforzo fiscale e tariffario. Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.

Si tratta quindi di una storia di fallimenti, che richiedeva una nuova modalità di approccio al problema, pena il rischio di incorrere nell’ennesimo fallimento.

Il decreto attuativo della legge delega sui fabbisogni standard di Comuni, Province e Città metropolitane³, ha stabilito le procedure e i metodi per la determinazione dei fabbisogni standard per 12 funzioni fondamentali, 6 dei Comuni e 6 delle Province⁴. Si tratta di circa dell’80% del bilancio degli enti locali.

³Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”.

⁴Le funzioni fondamentali stabilite dal decreto sui fabbisogni standard per i Comuni sono: polizia locale; istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell’ambiente; funzioni del settore sociale. Per le Province: istruzione pubblica, compresa l’edilizia scolastica; trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; sviluppo economico e mercato del lavoro. Cfr. art. 3, comma 1, lett. a) e b), D. Lgs. 216/2010.

Il decreto è diretto a garantire la razionalizzazione del quadro precedente, nel rispetto, però, del principio di uguaglianza perché i fabbisogni standard sono solidali rispetto alla spesa effettiva per i servizi, ma non riguardo agli sprechi.

Lo scopo è abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale, nonché rafforzare l'efficienza ed il controllo democratico dell'elettorato.

Va precisato che i tentativi compiuti nel passato per superare il criterio della spesa storica hanno condotto a ripetuti fallimenti, poiché si è cercata una standardizzazione della spesa dei Comuni attraverso formule desunte dalla procedura econometrica. La ricerca di una formula in grado di rappresentare la realtà, e al contempo di colpire gli sprechi e premiare chi forniva servizi efficienti, si è rivelata impossibile, perché la formula matematica risultava o troppo rigida o troppo ampia, e comunque non in grado di considerare il complesso sistema di governance nel settore.

Ad esempio, in Veneto la legislazione regionale spinge molto verso le esternalizzazioni a cooperative sociali⁵. Questo determina una maggiore spesa per la funzione di amministrazione e controllo (anch'essa destinata ad essere standardizzata) che non è uno spreco, ma è funzionale a governare efficacemente i servizi sociali esternalizzati a soggetti Non profit, che però costano meno della gestione diretta (il costo di un asilo nido convenzionato in molte Regioni è quasi la metà di quello di un asilo comunale).

Se non si potessero considerare queste variabili si arriverebbe a penalizzare indebitamente un modello virtuoso basato sul principio di sussidiarietà.

I fabbisogni standard, invece di eliminare gli sprechi finirebbero per penalizzare la qualità e l'economicità di un servizio, solo perché strutturato secondo formule organizzative originali. Altro esempio: se un Comune tiene aperta l'anagrafe il sabato consentendo ai cittadini di ritirare i certificati fuori dall'orario di lavoro, non è uno spreco, come invece sarebbe se il personale dedicato al servizio fosse il doppio di quello di un Comune analogo.

⁵ Cfr. Audizione di Luca Antonini Presidente COPAFF alla Camera dei Deputati, *Fabbisogni standard e decisioni di finanza pubblica nell'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 19 ottobre 2010, trascrizione consultabile al sito, <http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=25605>.

Se ci si fosse affidati, come in passato, a formule calate dall'alto desunte dalla procedura econometrica, si sarebbe quindi rischiato di tagliare servizi di qualità e di premiare sprechi: la realtà è sempre più complessa delle formule. Per evitare questo paradosso è nata, grazie anche al contributo al dibattito avvenuto nella Commissione bicamerale, la soluzione di applicare al federalismo fiscale la metodologia elaborata con successo negli studi di settore. Di qui l'affidamento del processo di standardizzazione - secondo i criteri, il monitoraggio e i procedimenti definiti dal decreto - a Sose s.p.a (la società interamente pubblica che ha elaborato studi di settore per 3 milioni di contribuenti) in collaborazione con Ifel, in qualità di partner scientifico.

La SOSE possiede, infatti, le caratteristiche per qualificarsi come soggetto idoneo per la costruzione dei fabbisogni standard. Nello specifico, si tratta di una società interamente pubblica (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai decennale nell'applicazione delle metodologie per la determinazione degli studi di settore, dove le problematiche erano simili a quelle della determinazione dei fabbisogni standard.

La soluzione Sose può essere considerata maggiormente praticabile rispetto ai tentativi avanzati nel passato. L'esistenza di un numero elevatissimo di variabili rende, infatti, quasi impossibile applicare una regressione, perché si arriverebbe inevitabilmente a colpire dei servizi di qualità e/o a favorire degli sprechi, poiché la realtà è troppo variegata.

L'unica ipotesi ragionevole che si è presentata è stata quindi quella di utilizzare il metodo degli studi di settore.

La metodologia degli studi di settore presenta, infatti, alcuni punti di forza che la rendono particolarmente interessante anche ai fini della costruzione del federalismo. In particolare, si basa sulla condivisione, con gli esperti del settore e dell'amministrazione finanziaria, delle scelte tecniche in tutte le diverse fasi di predisposizione degli studi di settore: la predisposizione dei questionari, con cui vengono raccolti i dati contabili e strutturali del settore; la scelta della metodologia di stima econometrico-statistica più appropriata; la validazione dei risultati.

Inoltre si tratta di una metodologia che innesta un processo graduale di emersione degli sprechi, procedendo a una revisione periodica degli standard.

Si tratta di un metodo che permette di considerare ben 25.000 variabili e che è in grado di filtrare le informazioni anche superando il problema della eventuale inattendibilità dei dati contabili. I fabbisogni standard di ogni singolo Comune italiano costituiranno un nuovo fondamentale punto di riferimento sia per i politici locali che per gli elettori.

Il fabbisogno standard sarà determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio, o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali.

Per esplicito richiamo del decreto, fino a nuova determinazione, dovranno essere considerati livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente.

La metodologia dovrà, inoltre, tener conto delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di Comuni, o l'esercizio di funzioni in forma associata. In questo processo, particolare riguardo è posto nella individuazione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali loro assegnate.

Il provvedimento dispone che per l'individuazione dei fabbisogni standard si dovrà tener conto della spesa relativa a servizi externalizzati.

Nel decreto, infine, si precisa che eventuali economie, realizzate dall'ente locale tra la spesa effettiva ed il fabbisogno standard, siano acquisite al bilancio dell'ente.

In merito alle modalità e ai tempi di attuazione del passaggio al fabbisogno standard, il DL. n. 216 del 2010 prevede tre fasi: nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali; nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali; nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali. Ogni passaggio si svolgerà con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Riguardo alla spesa sanitaria il criterio di standardizzazione della spesa che è stato seguito è di natura diversa, di tipo *top down*, che si giustifica da un lato per un certo superamento del criterio della spesa storica che avvenuto negli ultimi anni e dall'altro per alcune carenze

dei sistemi contabili regionali⁶. Si identificano cinque Regioni in sostanziale equilibrio economico tra le quali la Conferenza Stato-Regioni ne sceglierà tre, che faranno da *benchmark* per le altre. In ogni caso, attraverso questo sistema si può raggiungere un obiettivo minimale: rendere maggiormente trasparenti gli sprechi che oggi si annidano in alcuni sistemi regionali, ottenere il superamento degli attuali limiti del Patto per la Salute dove spesso, disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti criteri empirici di negoziazione di natura prettamente politica o di convenienza contingente, ed eliminare l'aspettativa del ripiano statale, perché l'addizionale Irpef regionale può essere aumentata fino al 3%.

In sintesi: i costi e i fabbisogni standard (che finanziano i servizi e non l'inefficienza), con diversi livelli di efficacia possono permettere il risultato del superamento della irrazionalità del finanziamento in base alla spesa storica (che ha finanziato servizi e inefficienza).

In questo contesto un altro importante risultato potrà essere raggiunto con l'armonizzazione dei sistemi contabili. Il decreto legislativo inciderà, modernizzandoli, sui bilanci di 9.700 enti e consentirà di disporre di bilanci omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri contabili, per soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica, alla gestione del federalismo fiscale e alle verifiche del rispetto delle regole comunitarie.

È utile riportare quanto affermato nel corso dell'audizione sul decreto dalla Corte dei Conti: *“nell'intenso dibattito sul federalismo fiscale è rimasto in ombra il tema dell'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio, considerato, forse, ristretto all'ambito delle mere technicalità. Si è in presenza, invece, di uno snodo essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del federalismo fiscale”*.

⁶ La Corte dei Conti, nella audizione svolta sullo schema di decreto, evidenzia il problema dell'approssimazione e l'incompletezza della base informativa e l'inadeguatezza del sistema informativo su cui si fonda il processo. Rileva peraltro: “La scelta operata nel decreto di valorizzare l'esperienza maturata negli anni nella gestione della spesa sanitaria, se da un lato sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di definizione del finanziamento del settore, dall'altro ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo, per altra via, il collegamento tra la programmazione di bilancio, la compatibilità di finanza pubblica, e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati”.

Il decreto delinea la disciplina degli strumenti necessari per l'armonizzazione contabile delle regioni e degli enti locali, costituiti in particolare da:

a) sistemi contabili omogenei che garantiscono la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale attraverso l'adozione della contabilità finanziaria, di competenza e di cassa, affiancata, a fini conoscitivi, da una contabilità economico-patrimoniale. Se la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione, l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale potenzia significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione delle amministrazioni pubbliche, soprattutto ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale. La rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale è garantita dall'adozione del piano dei conti integrato, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali;

b) principi contabili generali e applicati cui tutti gli enti territoriali devono conformare la propria gestione ai principi contabili generali indicati nell'allegato n. 1 al decreto. Al riguardo, si segnala l'introduzione dei principi applicati, costituiti da norme tecniche di dettaglio, di specificazione ed interpretazione dei principi generali, che favoriscono comportamenti effettivamente uniformi e corretti, e l'aggiornamento del principio della competenza finanziaria al fine di rappresentare correttamente nei bilanci le obbligazioni giuridiche perfezionate e maturate, evitando che tra i residui passivi siano inclusi accantonamenti che non costituiscono obblighi di pagare e che tra i residui attivi siano comprese entrate future;

c) schemi di bilancio comuni per missioni e per programmi, che eliminano quella disomogeneità che attualmente impedisce il confronto ed il consolidamento dei conti pubblici ed il loro raccordo con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari e consentano la costruzione di benchmark di efficienza e appropriatezza confrontabili, per rispondere alle pressanti richieste di controllo della spesa pubblica da parte dell'opinione pubblica, che è sempre più attenta alle modalità di utilizzo delle risorse;

d) bilancio consolidato delle amministrazioni territoriali con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e col-

legate e altri organismi controllati, che rendono i bilanci “neutrali” rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni, superando l’attuale carenza conoscitiva del predetto fenomeno.

Il decreto dedica, inoltre, una disciplina specifica al miglioramento quali-quantitativo degli strumenti tecnici di programmazione, gestione e controllo su cui si fonda il meccanismo di *governance* del servizio sanitario regionale, in un’ottica di continuo miglioramento delle performance. In particolare, il decreto introduce norme relative:

1) al bilancio finanziario regionale, per la parte riguardante il finanziamento del servizio regionale;

2) al bilancio economico patrimoniale relativo al servizio sanitario regionale, vale a dire alla regione (per l’eventuale quota di fondo sanitario gestita direttamente dalla stessa), ai singoli enti nei quali si articola il servizio sanitario regionale e al consolidamento dei conti degli stessi.

Al fine di verificare l’efficacia del nuovo sistema contabile degli enti territoriali è stato definito un innovativo procedimento *bottom up* di adeguamento delle norme previste nel decreto attraverso l’individuazione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione biennale a decorrere dal 2012, destinata ad essere definita attraverso i decreti legislativi correttivi e integrativi previsti dall’articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

L’efficacia della sperimentazione è garantita dalle disposizioni che prevedono l’individuazione delle amministrazioni coinvolte secondo criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica.

Occorre poi da ultimo considerare il decreto sui meccanismi premiali e sanzionatori che contiene una serie di disposizioni di “chiusura” volte a portare a sistema le innovazioni introdotte con il federalismo fiscale, innovazioni che perseguono - o perlomeno avviano il percorso diretto a perseguire - una nuova razionalità e trasparenza sulle decisioni di spesa e di entrata.

Lo schema costituzionale del federalismo fiscale è chiaro: nella dinamica fisiologica il controllo è quello democratico dell’elettore e dell’opposizione politica; nella dinamica patologica, in virtù di una sorta di principio di precauzione, non si deve attendere il disastro (le nuove elezioni arriverebbero troppo tardi) e viene prevista una garanzia di ultima istanza in un sistema che ha reso trasparenti i bilanci, ha

standardizzato la spesa, ha sbloccato il potere impositivo regionale e locale al rialzo e al ribasso.

L'ultimo decreto introduce quindi misure di ultima istanza, come il cd. "fallimento politico", dirette a rimediare a quella prassi che ha visto premiare chi falliva il proprio mandato di Sindaco o di Presidente di Regione, magari con sprechi spaventosi, con la ricandidatura o con un posto sicuro in qualche altra istituzione. In questo modo, il decreto scrive la parola fine su queste prassi e segna una svolta storica nel nostro sistema nel nome di un sacrosanto principio di responsabilità.

Il decreto legislativo sui meccanismi premiali e sanzionatori nella prima parte introduce anche alcuni strumenti nuovi, come la relazione di fine legislatura regionale e quella di fine mandato provinciale e comunale. Si tratta di bilanci certificati che devono essere pubblicati sui siti istituzionali prima delle elezioni. Finiranno così quelle prassi dove un Presidente di Regione o un Sindaco impiegano mesi per sapere qual è il buco lasciato dalla amministrazione precedente. Prassi che inquinano gravemente il processo elettorale: su cosa votano gli elettori se i saldi veri si scoprono solo dopo le elezioni?

Specifici meccanismi sono poi diretti a razionalizzare la spesa sanitaria introducendo premi incentivanti a favore delle Regioni e Province autonome che dal 2012 istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi; nonché per quelle regioni che estendono anche alle strutture sanitarie pubbliche il principio della remunerazione a prestazione (DRG).

Si tratta di meccanismi (premiali e quindi rispettosi dell'autonomia regionale) idonei a favorire lo sviluppo di prassi che, laddove sono state seguite, hanno portato a buoni risultati.

Ma non è tutto. Con questo decreto vengono anche potenziati i fabbisogni standard per lo Stato e la responsabilità dei Ministri che spendono più di quanto necessario. Vengono introdotte innovazioni come la certificazione del livello di evasione fiscale delle realtà regionali e vengono previsti dei piani di rientro con premi e sanzioni.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale rappresenta quindi il tentativo, realizzato con la necessaria gradualità, di riportare una razionalità costituzionale, alla luce dei principi di responsabilità, democraticità, eguaglianza e solidarietà nel nostro sistema istituzionale.

Dopo quasi quarant'anni di tranquillo vigore, infatti, viene scalzato il demenziale criterio della spesa storica, finalmente superato a favore dei fabbisogni standard. Questo è l'obiettivo reale del federalismo fiscale.

La stratificazione del criterio della spesa storica, con annessi e connessi, ha generato un monolite nero che impediva la trasparenza della spesa locale, rendendo molto complicato distinguere quanto finanziava i servizi e quanto le inefficienze. Lo riprova il fatto che mai le competizioni elettorali si sono svolte sui dati di bilancio; anzi spesso è stata frequente – dopo l'elezione - la denuncia di veri o presunti buchi ereditati dalle gestioni precedenti (ultimo caso: Milano). Fino a episodi eclatanti di presentazione di bilanci chiaramente inattendibili, come quello citato del comune di Catania.

Con l'entrata a regime del federalismo fiscale il quadro dovrebbe radicalmente cambiare: chi aumenta le tasse non avendo combattuto sprechi e inefficienze si destina facilmente al suicidio politico, perché i bilanci vengono resi leggibili e la spesa viene standardizzata. Già dall'anno prossimo, ad esempio, sul sito internet di ogni Comune potremmo leggere qual è il costo efficiente di una funzione decisiva nelle dinamiche di spesa come quella di amministrazione generale (personale, partecipate, ecc.): chiunque – l'opposizione, l'elettore, la stampa - potrà immediatamente verificare se l'eventuale aumento delle tasse locali è stato determinato da un'esigenza di erogazione di servizi o da un eccesso di sprechi e di inefficienze. Inoltre, il rispetto dei fabbisogni standard - assieme ad altri criteri introdotti dalla manovra di agosto come la riduzione degli oneri burocratici su cittadini e imprese - determinerà il conseguimento di un giudizio di virtuosità che allenterà in misura importante i tagli della manovra. Le elezioni amministrative del prossimo anno saranno molto diverse da quelle precedenti, perché, oltretutto, sarà anche obbligatorio pubblicare, venti giorni prima del voto, un bilancio certificato, quindi non più confutabile, dei saldi prodotti.

L'insostenibile leggerezza della “*democrazia della spesa*”, ormai evidentemente priva di ogni giustificazione, non è più, nel federalismo fiscale, il criterio principe della vita politica. Non è questione dell'economia che prevale sulla politica, ma di una politica che accede a una democrazia delle virtù, fondata su responsabilità, sussidiarietà, trasparenza: il federalismo fiscale, anche con i prossimi tagliandi dei decreti correttivi, ne crea le premesse.

Dott. Salvatore Carrubba – moderatore
Direttore Editoriale de Il Sud

Grazie Prof. Antonini. Riassumo allora le vesti di uomo del nord per sottolineare l'impressione suscitata a Milano dalla denuncia della nuova amministrazione di aver trovato un insospettato buco di bilancio.

Quanto ci ha detto il Prof. Antonini ci offre elementi di giudizio completi sul processo in atto.

Passo la parola al Vicepresidente della Regione Sardegna, il Dott. Giorgio La Spisa, dal quale siamo curiosi di sentire se condivide un certo ottimismo fin qui trapelato.

Perequazione fiscale ed infrastrutturale per il Federalismo fiscale

Giorgio La Spisa

Vice Presidente della Regione Sardegna

Innanzitutto devo esprimere la più profonda stima per la professionalità del Professor Antonini e soprattutto per l'ingrato compito che ha, stessa stima non posso averla per i Ministeri che si trova a rappresentare.

Non posso non essere dialettico nei confronti di quello che ha detto: senza la perequazione il federalismo non è un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno, semplicemente non esiste, non si tratta di confrontarsi con le immagini che abbiamo sulla realtà, abbiamo la forte necessità di stare davanti alla realtà, solo così possiamo leggerla, affrontarla, confrontarci sui dati veri, se ci confrontiamo solo sulle immagini rischiamo di fare il gioco delle parti e quindi della propaganda che un governo regionale è costretto a fare o un governo nazionale è costretto a fare.

Proverei a descrivere alcuni dati partendo da una premessa, è un caso che le regioni speciali del nord e il Governo si siano affrettati a chiudere l'accordo per l'attuazione del federalismo fiscale? Io credo che sia frutto di una convenienza reciproca e cioè la chiusura dell'accordo per l'applicazione della L.42 per le regioni speciali, Valle d'Aosta, Friuli e per le due province di Trento e Bolzano, era necessario, e adesso si vantano queste regioni di aver dato molto, ma se hanno dato molto ci sarà pure una motivazione, ed è veramente tanto quello che hanno dato queste regioni a questo paese per l'attuazione di questa legge? Come mai invece Sardegna e Sicilia non hanno neanche aperto la partita? Perché non si può aprire con uno Stato che non rispetta neanche il nostro statuto speciale. Il Prof. Antonini lo sa e credo anche che condivida, non può non dividerlo da serio e onesto professore. Lo Statuto è una norma più forte delle leggi, più forte anche delle leggi di stabilità e purtroppo abbiamo un Ministro dell'Economia che invece, pressato dagli eventi ha detto che le norme sono i grafici del mercato sull'andamento dei titoli di stato. Questa è una svista colossale, perché un ordinamento non si basa su una serie di grafici ma su una realtà che casomai i grafici devono rappresentare.

Vogliamo parlare di dati? La perequazione non si è realizzata per le nostre regioni insulari a statuto speciale che vengono ricono-

sciute anche formalmente nell'art. 27 della L.42 e che però questo riconoscimento non si è tradotto in numeri, argomenti, infatti, se una norma rimane un insieme di parole, è una norma manifesto cioè non è una norma, perché una norma deve prevedere almeno una sanzione.

Vogliamo vedere un po' di dati sulla perequazione riguardo le entrate ordinarie? Guardiamo al reddito procapite delle regioni a statuto speciale. Fatto cento il reddito della Sardegna, abbiamo che il reddito della Sicilia invece è di 85 anziché 100 e il reddito della Valle d'Aosta è di 171, se poi andiamo a guardare i dati dei tributi riscossi in questi territori la forbice leggermente si modifica: fatto 100 il gettito attribuibile alla Sardegna, la Sicilia contribuisce per 82 e la Valle d'Aosta per 176. Ma se poi andiamo a vedere il reddito devoluto a questi territori scopriamo una cosa straordinaria: alla Sicilia arrivano soltanto 119 e alla Provincia di Bolzano 361 euro procapite. Cos'è accaduto? Questi sono argomenti ostinati!

Quando poi, come ha rilevato il Prof. Antonini, gli interventi per l'emergenza non sono confondibili con quelli sul federalismo però quando si è nell'ultimo decreto per affrontare l'emergenza, le regioni speciali, siccome dovevano essere punite, si è attribuito un peso enormemente superiore rispetto al contributo richiesto in termini di limite del patto di stabilità alle regioni ordinarie e Sicilia e Sardegna sono sostanzialmente equiparate a Valle d'Aosta, Friuli e le due province di Trento e Bolzano, in questo sacrificio richiesto, ma il peso è diverso, quindi è vero che l'attuazione del federalismo non è confondibile con gli interventi di manovra finanziaria correttiva a seguito della crisi, ma le questioni si intrecciano inevitabilmente, perché partono non dalla lettura della realtà ma da una serie di immagini dettate da alcune corrispondenti convenienze. Cioè è conveniente per lo Stato e per l'insieme delle regioni ordinarie, considerare tutte le regioni speciali come regioni privilegiate, non leggendo la realtà: le tre regioni speciali del nord hanno una ricchezza prodotta grazie anche al loro merito.

Anche noi abbiamo un obbligo autocritico su come sosteniamo lo sviluppo, su come educiamo all'impresa, su come usiamo le risorse per le nostre infrastrutture, non voglio limitare ed evitare di attribuire a noi stessi una forte responsabilità su come abbiamo usato la nostra autonomia e le risorse derivanti da questa autonomia. Tenendo conto di questo vi è un dato di fatto, non possiamo concorrere partendo da posizioni diverse. Questo paese vuole scegliere di crescere unito, vuole

far crescere insieme una civiltà, un popolo, un insieme di popoli e di territori o vuole crescere accettando il meccanismo che chi è forte traini tutti. Questo però non accade, questo è un problema politico di forte rilevanza; se noi concepiamo le nostre istituzioni, le nostre democrazie guardando all'Europa come espressione di una civiltà grande che vogliamo conservare, non soltanto per i bei monumenti o le opere letterarie. Se vogliamo conservare e far crescere questi popoli e queste realtà, da un lato dobbiamo spingere e utilizzare le risorse e dall'altro dobbiamo consentire che queste risorse vengano distribuite equamente.

Noi non siamo fautori di un'autonomia finanziaria selvaggia, non siamo neanche per un centralismo eccessivo che poi distribuisce le risorse staccando la funzione della leva fiscale dalla responsabilità che deriva dall'utilizzo delle risorse, perché questo genera sistemi politici che si autoalimentano con le clientele e con le inefficienze. Noi non vogliamo questo, però viviamo un paradosso, siamo per la civiltà dei comuni o per la civiltà dell'imperatore?

Io penso che la ricchezza del nostro continente è la ricchezza della pluralità delle realtà che riescono a stare insieme, a lavorare insieme non ricorrendo ad un imperatore che dirima le nostre questioni, questo è il problema. Perciò ritengo che sia necessario che fra le nostre due regioni si approfondisca ancora di più il rapporto, la collaborazione e anche possibilmente una linea politica comune nel confronto con lo Stato o comunque omogenea. Perché se la perequazione non è attuata per quanto riguarda la distribuzione delle risorse ordinarie ancora meno lo è per quanto riguarda le infrastrutture.

Ho qui i grafici che il nostro ufficio studi sta completando per dare i dati al nostro Governo per la perequazione infrastrutturale, se voi guardate questi dati e vedete Sicilia e Sardegna a che punto sono, riguardo alle infrastrutture economiche, si trovano in basso tra 60 e 80, mentre in alto troviamo la Lombardia, l'Emilia, il Veneto ma soprattutto Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia. Questo vale anche per le infrastrutture sociali, trasportistiche, culturali.

È tutto esattamente così, noi siamo in basso, non abbiamo una infrastrutturazione del nostro territorio a disposizione delle nostre famiglie e delle nostre imprese per poterle fare crescere, adeguata a quello che è la prospettiva dello sviluppo.

Come fare?

Da un lato, un forte confronto con lo Stato, forte di ragioni, non forte di un rivendicazionismo nauseante, perché non serve. Io so bene cosa vuol dire la lotta continua con le parti sociali, con i vari settori, la difficoltà a tenere insieme nei nostri territori le diverse articolazioni della regione, allora si chiede più responsabilità, più forza per crescere, e più sacrificio. Questa è una battaglia ma anche un aspro confronto con lo Stato perché si chiede una maggiore aderenza alla realtà.

Sardegna e Sicilia - e ringrazio il prof. Armao per questa iniziativa - debbono puntare al riconoscimento della specialità nel rispetto della insularità. Essere isola è il problema di una realtà troppo sottovalutata.

Contemporaneamente dobbiamo lavorare al nostro interno perché nella politica per le infrastrutture si sia capace di farle, di scegliere bene le infrastrutture strategiche e non quelle che danno riscontri elettorali! Ed è un lavoro interno. Dall'altro una sottolineatura su un importantissimo investimento.

Noi non possiamo che scommettere su due cose fondamentali che attengono al cuore della questione: dobbiamo scommettere da un lato sulla sussidiarietà e non solo su quella verticale ma anche su quella orizzontale. Bisogna scatenare le energie fresche, vive dei nostri paesi, questo è il problema. In secondo luogo dobbiamo investire sulle infrastrutture, ma se c'è da investire su una strada e l'università, io sceglierei l'università.

È qui la grande pecca di questa stagione governativa, che ha scaricato le università delle regioni del sud, e noi dal nostro bilancio siamo costretti a riequilibrare: decine di milioni di euro per sostenere la didattica e la ricerca.

Dove può andare una regione se non fa crescere i propri giovani, non permette loro di competere? Sta a noi scegliere tra le infrastrutture materiali e quelle che riguardano la persona. Io sceglierei quelle che riguardano la persona perché su questo punto si gioca il futuro del nostro sviluppo quindi spero che davvero si possa intraprendere questa strada.

Dott. Salvatore Carrubba – moderatore
Direttore Editoriale de Il Sud

Grazie, Vicepresidente La Spisa. Mi pare dunque che questa sala di Palazzo Comitini rientra nella storia, perché oggi viene sancita una nuova alleanza tra Sardegna e Sicilia.

I primi due interventi del Prof. Antonini e del Vicepresidente La Spisa sono stati particolarmente efficaci, perché non solo hanno sottolineato il diverso modo di atteggiarsi rispetto al federalismo fiscale, ma hanno anche sollevato un tema importante e autentico, sul quale si manifesta una grande sensibilità da parte dell'opinione pubblica, quello del consenso. A questo, sarà interessante ascoltare la testimonianza di due osservatori e studiosi autonomi, al di fuori della politica ed estranei alle fasi di costruzione della nuova architettura federalista: dò quindi la parola al Dott. Daniele Franco, Direttore centrale per la ricerca economica e relazioni internazionali della Banca d'Italia.

Le dinamiche economiche dei territori in Italia e le prospettive perequative del decentramento fiscale

Daniele Franco

Direttore Centrale per la ricerca economica e le relazioni internazionali della Banca d'Italia

1. Il tema del decentramento fiscale solleva importanti problemi istituzionali, politici ed economici. Questa breve nota si concentra sui due temi maggiormente rilevanti per la Banca d'Italia: le implicazioni del decentramento rispettivamente per l'equilibrio dei conti pubblici e per l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, e quindi per la crescita dell'economia italiana.

L'attuazione del federalismo fiscale avviene in un contesto molto difficile: l'Italia ha un debito pubblico molto alto e una crescita economica che da oltre un decennio è molto modesta. Questa situazione da un lato rappresenta uno stimolo per procedere rapidamente nel processo di decentramento e introdurre meccanismi che consentano progressi sotto il profilo del riequilibrio dei conti e quello dell'efficienza nell'utilizzazione delle risorse; dall'altro lato è un ostacolo al processo medesimo, perché non vi sono risorse da distribuire per agevolare l'attuazione delle riforme. L'attuazione del federalismo fiscale è ora sostanzialmente un processo a somma zero: se a un ente vengono assegnate più risorse, ad un altro ente vanno necessariamente assegnate meno risorse: ciò solleva evidenti difficoltà politiche.

Il Governo mira al pareggio del saldo delle Amministrazioni pubbliche nel 2013. La pressione fiscale, che nel 2010 già superava di 2 punti quella media degli altri paesi dell'area euro, subirà un ulteriore aumento ed è destinata a restare elevata nei prossimi anni. Gli investimenti pubblici sono già stati ridotti ai livelli più bassi degli ultimi decenni. In questa situazione è cruciale ridurre la spesa primaria corrente; dopo essere cresciuta nel decennio pre-crisi circa del 2% l'anno in termini reali, dal 2010 al 2014 essa dovrà ridursi in termini reali.

Una parte rilevante degli interventi di contenimento della spesa riguarda necessariamente la finanza decentrata. Tutti i livelli di governo dovranno spendere in modo più efficiente: il federalismo fiscale deve pertanto fondarsi su regole e incentivi che inducano a migliorare l'utilizzo delle risorse.

2. Staderini e Vadalà (2010) hanno stimato i flussi redistributivi tra territori regionali tenendo conto delle entrate e delle spese (esclusi gli interessi) di tutti i livelli di governo. Ne emerge una matassa molto ingarbugliata. Nel triennio 2005-07 le entrate delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni a statuto ordinario (RSO) passano dai 13.900 euro annui pro capite del Settentrione (con un massimo di 15.400 in Lombardia e un minimo di 12.000 in Liguria) ai 13.000 euro del Centro Italia (con un massimo di 14.300 in Lazio e un minimo di 10.700 in Umbria), ai 7.300 euro del Meridione (con un massimo 9.200 in Abruzzo e un minimo di 6.700 in Calabria). Nel medesimo periodo le entrate delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni a statuto speciale (RSS) passano dai 15.500 euro annui della Valle d'Aosta ai 7.300 della Sicilia.

I livelli della spesa pubblica primaria risultano più omogenei. Per le RSO si passa dai 10.800 euro annui pro capite del Settentrione (Liguria 12.600, Veneto 9.800) agli 11.200 del Centro (Umbria 11.900, Marche 10.500) ai 9.900 del Meridione (Molise 11.600, Puglia 9.500). Le spese primarie delle Amministrazioni pubbliche nelle RSS passano dai 19.300 euro annui della Valle d'Aosta ai 10.300 della Sicilia. I livelli di spesa sono in genere più elevati nelle RSS e nelle regioni piccole.

I saldi tra entrate e spese primarie del complesso delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale, ossia i cosiddetti residui fiscali, sono fortemente differenziati. I flussi redistributivi riflettono soprattutto i divari nelle capacità fiscali, che dipendono dai divari di sviluppo economico. Rilevano inoltre gli assetti istituzionali, la demografia, le dimensioni, le politiche di sviluppo in favore delle regioni più arretrate e le differenze nell'incidenza dell'evasione fiscale. Nel complesso, si osserva una redistribuzione di risorse verso il Sud, le regioni a statuto speciale, le regioni con popolazione più anziana, quelle più piccole. Per il triennio 2005-07 si passa da un avanzo primario annuo pro capite di 5.100 euro per la Lombardia a un disavanzo di 4.200 euro per la Basilicata. In termini pro capite il trasferimento netto verso la Sicilia (dell'ordine di 3.000 euro annui pro capite) è inferiore a quello verso una piccola RSS del Nord, che ha un reddito pro capite notevolmente superiore, e verso tre RSO del Meridione.

3. I divari di capacità contributiva e nella struttura della popolazione rendono necessari ampi flussi redistributivi tra i territori regionali italiani. Tuttavia, un'opera di razionalizzazione dei flussi attuali è

quanto mai opportuna, per tutti i livelli decentrati di governo (Regioni, Province, Comuni).

La Fig. 1, fornisce una fotografia della capacità fiscale dei comuni italiani. Per capacità fiscale si intende il gettito teorico che un ente è in grado di reperire tassando ad aliquota uniforme, in questo caso, pari a quella media nazionale, la base imponibile di un tributo locale, anch'essa valutata in termini standard. Tale stima, ottenuta attraverso la metodologia *Representative Tax System*, permette di confrontare la capacità degli enti di reperire risorse indipendentemente dall'effettivo grado di utilizzo della leva fiscale; qui è applicata alle principali entrate proprie (ICI, addizionale all'Irpef e altre entrate minori) che rappresentano, in media, il 70% delle entrate tributarie dei Comuni (*Chiades e Mengotto, 2011*). Sono evidenti i divari e quindi la necessità di assicurare un'adeguata perequazione. La Fig. 2, che riporta la spesa corrente pro capite nei comuni del Mezzogiorno, mostra divari molto ampi, anche per comuni con dimensioni demografiche simili. Per esempio, in Sicilia nella fascia tra 10 e i 20 mila abitanti si passa da un comune che spende annualmente circa 500 euro pro capite a un comune che ne spende circa 1500. La stessa situazione si riscontra per i comuni di altre regioni.

La riforma in corso di attuazione mira a riordinare i flussi di risorse eliminando il criterio della spesa storica. Sarà cruciale la definizione del costo standard per le funzioni regionali con i livelli essenziali di assistenza e per le funzioni fondamentali degli Enti locali. La Fig. 3 ordina 6.500 comuni italiani in relazione alla spesa corrente pro capite per le funzioni fondamentali. Si passa dai 200 a oltre 1.500 euro annui pro capite. Nella figura si presenta un esercizio in cui si mette a confronto la spesa storica (linea nera) con quella standard, rappresentata per ogni comune da un punto rosso.

La spesa standard è calcolata a partire dalla stima di una funzione di spesa nella quale le variabili esplicative che non rappresentano fattori ambientali esogeni assumono un valore standard, pari alla media nazionale. La spesa standard rappresenta dunque il fabbisogno finanziario dipendente dalle sole caratteristiche oggettive (socio-economiche, demografiche e morfologiche) del territorio comunale e non dalle scelte degli amministratori locali in risposta alle preferenze della collettività, dalle dotazioni finanziarie dell'ente (legate ai trasferimenti e alla capacità fiscale del territorio) o dal diverso livello di ef-

ficienza nella fornitura dei servizi pubblici (tutte variabili poste uguali alla media nazionale).

Come si vede dal grafico, il fabbisogno standard necessario a erogare i servizi fondamentali può discostarsi in modo sostanziale dalla spesa storica. In prospettiva, sulla base di quanto delineato dalla riforma in corso di attuazione, il valore informativo di tali scostamenti diventa di rilevanza cruciale. Nel caso in cui la spesa storica superi quella standard, lo scarto può essere interpretato come l'ammontare di risorse che ogni comune dovrebbe reperire attraverso uno sforzo fiscale aggiuntivo per offrire un livello, quantitativo e qualitativo, di servizi fondamentali pari a quello storico; oppure come l'ammontare di servizi che l'ente sarebbe costretto a tagliare o a delegare a terzi, volendo mantenere inalterato l'attuale sforzo fiscale. L'esercizio ha un valore solo indicativo ma mostra chiaramente l'entità dello spostamento di risorse all'interno dei comuni italiani che sarebbe determinato dalla standardizzazione dei livelli di spesa.

Questo suggerisce che dipanare l'attuale matassa redistributiva sarà complicatissimo, ma è evidente che l'attuale situazione sottende differenze che comportano rilevanti distorsioni e iniquità. Lo status quo è lungi dall'essere una situazione efficiente, non si può non avviare una razionalizzazione fondata sui costi standard.

4. Nel processo di realizzazione del federalismo fiscale è tuttavia fondamentale affrontare anche la questione della qualità dei servizi pubblici. In altri termini, oltre che di quanto si spende, dobbiamo preoccuparci anche e soprattutto di come si spende.

La qualità dei servizi pubblici è cruciale sia per il benessere dei cittadini sia per il buon funzionamento dell'apparato produttivo. Ciò è particolarmente importante per lo sviluppo del Mezzogiorno (Banca d'Italia, 2009 e 2010). Varie indagini mostrano come i servizi pubblici prodotti nel Mezzogiorno abbiano in media una qualità significativamente inferiore ai servizi disponibili nel Centro-Nord (*Bripi, Carmignani e Giordano, 2011*). Ciò riguarda sia i servizi gestiti dallo Stato (come l'istruzione e la giustizia), sia quelli gestiti a livello regionale (la sanità), sia quelli affidati agli enti locali (la gestione dei rifiuti, i trasporti locali, le scuole materne).

La Fig. 4 riporta vari testi sulla qualità dell'apprendimento scolastico. Emerge una situazione di ritardo per le regioni meridionali che tende ad accentuarsi con il procedere dei cicli scolastici (*Cipollone,*

Montanaro e Sestito, 2010). Va rilevato che differenze molto rilevanti emergono anche all'interno delle varie regioni italiane.

Anche la Fig. 5, che esamina due servizi di competenza degli enti locali (la diffusione della raccolta differenziata in Italia e il servizio idrico, quanta acqua viene dispersa senza essere fatturata), mostra che all'interno dell'Italia vi sono divari molto ampi, di nuovo con il Mezzogiorno in una situazione meno positiva (*Bianco e Sestito, 2010*).

Un'indicazione dei problemi della sanità nelle regioni meridionali si desume dalla mobilità interregionale dei pazienti (Fig. 6). Le regioni meridionali subiscono un deflusso di pazienti. La mobilità interregionale riflette la qualità delle cure percepita dai pazienti e la capacità produttiva delle strutture sanitarie. Sotto il primo profilo va rilevato che le indagini svolte presso i ricoverati rilevano nel Mezzogiorno una minore soddisfazione per i servizi ricevuti (*Alampi, Iuzzolino, Lozzi e Schiavone, 2010*).

Anche gli indicatori di inappropriatelyzza delle cure ospedaliere, quali la percentuale di parti cesarei e la percentuale di dimissioni con un DRG medico da reparti chirurgici, mostrano che i servizi sanitari delle regioni meridionali sono peggiori che nella restante parte del Paese.

Inoltre, la complessità delle prestazioni ospedaliere è nel Mezzogiorno in media inferiore che nel Centro-Nord. Questo riflette anche il fatto che molti ricoveri, in particolare di anziani, sono determinati dalle carenze nelle strutture assistenziali esterne. La Fig. 7 mette invece in correlazione la qualità percepita delle cure ospedaliere nelle diverse regioni italiane con i livelli di spesa sanitaria pro capite corretti per tenere conto della struttura della popolazione (*Francesco e Romanelli, 2011*). Il grafico mostra che vi sono regioni – in genere del centro-nord – che con una spesa pubblica non molto elevata ottengono livelli di qualità relativamente buoni. Nelle regioni meridionali invece si spende un po' di più e si hanno livelli di qualità del servizio peggiori.

Questa situazione influisce negativamente, oltre che sulla qualità della vita per i cittadini, sul contesto in cui operano le imprese (*Bianco e Bripi, 2010*).

In alcuni comparti dell'intervento pubblico il divario qualitativo nei servizi tra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord si associa a una spesa che è inferiore nelle prime, come nel caso della spesa

assistenziale dei Comuni, ma nella maggior parte dei comparti la spesa nel Mezzogiorno è uguale o in alcuni casi superiore a quella del Centro-Nord. È il caso della giustizia (*Carmignani e Giacomelli, 2009*), dell'istruzione e anche della sanità se si tiene conto della struttura della popolazione.

Rileva pertanto l'efficienza con cui i servizi sono gestiti, che nel Mezzogiorno tende a essere inferiore a tutti i livelli di governo. È evidente che la garanzia di risorse finanziarie omogenee non comporta necessariamente che la qualità dei servizi sia ovunque adeguata. Da ciò si può trarre l'ovvia considerazione che la principale sfida per la Pubblica amministrazione nel Mezzogiorno è quella di migliorare la qualità dei servizi a parità di spesa (*Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010*).

Nel dibattito in corso sull'attuazione del federalismo fiscale le decisioni circa le risorse finanziarie da assegnare ai diversi enti locali e alle diverse regioni saranno ovviamente molto importanti, ma almeno altrettanto importanti saranno le modalità con cui tali risorse saranno poi gestite.

È essenziale che l'attuazione del federalismo fiscale contribuisca a migliorare la qualità dei servizi pubblici. Senza di ciò le regioni meridionali non potranno colmare i divari nella qualità dei servizi pubblici e, verosimilmente, anche i divari nel reddito pro capite (*Franco, 2011*). In concreto, è necessario accrescere i margini di autonomia impositiva degli enti territoriali, collegando decisioni di spesa e di prelievo; definire un vincolo di bilancio stringente, che obblighi a contenere la spesa; passare in tempi rapidi dalla spesa storica al costo/fabbisogno standard, introducendo meccanismi di monitoraggio e sanzioni per gli enti che non garantiscono i livelli definiti; disporre di un sistema di valutazioni indipendente e trasparente della qualità dei servizi pubblici (in ciascun ospedale, scuola, tribunale, ecc.) e di meccanismi che informino i cittadini circa tale qualità. Sembra questo un punto fondamentale da affrontare, vi sono divari territoriali enormi tra Nord e Sud. Molto opportunamente la L. n. 42 del 2009 prevede premi e sanzioni per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni, prevede la creazione di una banca dati, prevede anche che vi sia un patto di convergenza per realizzare gli obiettivi di servizio.

5. In conclusione, l'attuazione del federalismo fiscale ha luogo in un momento difficile. Il decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo deve aiutarci nel contenimento della spesa pubblica com-

plexiva; dobbiamo evitare un ulteriore aumento della pressione fiscale complessiva. Vincoli di bilancio stringenti e uno stretto collegamento tra le decisioni di spesa e di prelievo possono aiutarci a conseguire una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche in tutti i livelli di governo. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard è molto positivo. Ma dobbiamo aver chiaro che dipanare la matassa redistributiva attuale che si è accumulata in decenni non sarà facile.

La differenziazione delle soluzioni, entro una cornice comune, può aiutare (anche a sperimentare soluzioni nuove e a creare concorrenza tra gli enti). Ma soprattutto dobbiamo usare il federalismo per ottenere servizi pubblici di qualità migliori. Sotto questo profilo sono essenziali la trasparenza dei bilanci e dei flussi perequativi, una relazione stretta tra decisioni di spesa e prelievo, l'utilizzo di indicatori di performance e la loro sistematica pubblicizzazione (Draghi, 2010).

Occorre, infine, trovare soluzioni adeguate per le aree dove i servizi, le capacità amministrative e i meccanismi di controllo degli elettori sono meno buoni.

Riferimenti bibliografici

Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A. (2010), "La sanità" in Banca d'Italia (2010), in "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", pp. 105-127.

Banca d'Italia (2009), "Mezzogiorno e politiche regionali", Seminari e convegni, n. 2, Banca d'Italia, Roma.

Banca d'Italia (2010), "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", Seminari e convegni, n. 4, Banca d'Italia, Roma.

Bianco M. e Bripi F. (2010), "La difficoltà di fare impresa", in Banca d'Italia (2010), "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", pp. 25-49.

Bianco M. e Sestito P. (2010), "I servizi pubblici locali", in Banca d'Italia (2010), "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", pp. 129-141.

Bripi F., Carmignani A. e Giordano R. (2011), "La qualità dei servizi pubblici in Italia", Questioni di economia e finanza, n. 84, Banca d'Italia.

Cannari L., de Blasio G. e Franco D. (2011), "Servizi pubblici, infrastrutture, incentivi: quali azioni per lo sviluppo del mezzogiorno?", Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2, pp. 415-434.

- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G. (2010), *“Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche”*, Bari, Laterza.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), *“La giustizia civile in Italia: i divari territoriali”*, Questioni di economia e finanza, n. 40, Banca d'Italia, Roma.
- Chiades P. e Mengotto V. (2010), *“La misurazione della spesa standard nei Comuni italiani”*, mimeo, presentato al Workshop su *“Le scelte delle Amministrazioni locali”*, Banca d'Italia, 17 dicembre 2010.
- Chiades P. e Mengotto V. (2011), *“La stima della capacità e dello sforzo fiscale dei Comuni italiani”*, mimeo, Banca d'Italia.
- Cipollone P., Montanaro P. e Sestito P. (2010), *“L’istruzione”*, in Banca d'Italia (2010), *“Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia”*, pp. 77-104.
- Draghi M. (2010), *“Considerazioni finali del Governatore sul 2009”*, Banca d'Italia, Roma.
- Francese M. e Romanelli M. (2011), *“Healthcare in Italy: Expenditure-determinants and regional differentials”*, Banca d'Italia, Tema di discussione, n. 828.
- Franco D. (2011), *“Schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali”*, Audizione presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 28 marzo, Camera dei Deputati.
- Staderini A. e Vadalà E. (2010), *“Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali”*, in Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, pp. 157-167.

Dott. Salvatore Carrubba – moderatore
Direttore Editoriale de Il Sud

La sua disamina ha introdotto e sottolineato l'importanza della parola "responsabilità", che gioca una parte importante nel titolo della nostra tavola rotonda. Essa ci richiama anche al tema della qualità della gestione della spesa pubblica, in grado di affrontare le difficoltà e i vincoli di cui ci ha parlato il Dott. Franco.

Chiudiamo questo giro con il Prof. Adriano Giannola, Presidente della Svimez.

Il federalismo fiscale, la perequazione infrastrutturale e lo sviluppo del Mezzogiorno

Adriano Giannola

Presidente Svimez

Ringrazio il Prof. Armao per questo invito che fornisce un'occasione di discutere un tema particolarmente rilevante. Concordo infatti con il Prof. Antonini che questa è la riforma più significativa e di più ampio respiro varata in questa legislatura. Il tema del federalismo fiscale è stato inizialmente proposto in maniera alquanto aspra; mi riferisco al disegno di legge presentato dal consiglio regionale della Lombardia, votato sostanzialmente da maggioranza e opposizione: dunque non un progetto di parte, bensì un progetto di territorio, ispirato al confederalismo e non al federalismo. Oggi questi rischi sono stati al momento dissipati con la L. 42 del 2009 e inoltre la crisi attuale può addirittura rallentare la stessa applicazione dei decreti attuativi perché in questa fase ben altre sono le emergenze. Ciò non toglie che, quando si uscisse da questo momento particolarmente complesso e difficile, certe pulsioni non fosse altro che per problemi di identità politica, potrebbero riemergere con più forze di prima.

La L. 42 del 2009 di fatto che cos'è?

Per molti aspetti essa è in continuità con quel disegno di legge presentato dal precedente governo di centro sinistra che non fu neanche portato in aula perché si chiuse anticipatamente la legislatura.

L'impianto condiviso si definisce solidarista e garantista, ed il Paese ha grandissima necessità che questi principi siano concretamente praticati; una condizione necessaria affinché il sistema rimanga integro.

Ritengo perciò che non ci si può avventurare a forzare i tempi, è invece opportuno mettere in chiaro e ponderare con attenzione le linee guida della riforma. Un aspetto fondamentale di queste riguarda il come passare operativamente ad un regime nel quale le risorse saranno attribuite in base a costi standard commisurati alla realizzazione dei livelli essenziali dei servizi, superando così il criterio della spesa storica; applicando questa procedura e in virtù del pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza, si arriverà a definire quei trasferimenti perequativi che si renderanno necessari stante le diversità territoriali di capacità fiscale.

Il problema delle perequazione diventa quindi un passaggio molto delicato perché il costo standard - per un dato livello di servizio essenziale - consente di definire il fabbisogno standard. Quindi dai livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni, a garanzia dei diritti di cittadinanza si calcola il costo che, confrontato con le risorse disponibili in funzione della capacità fiscale dell' Ente, determina l' eventuale esigenza di ricorso al fondo perequativo. Ma in aggregato, si potrebbe verificare che questa procedura ideale è finanziariamente insostenibile, specie ora che dobbiamo farci carico delle drastiche misure di contenimento del debito pubblico e siamo in carenza di una sia pur pallida crescita del prodotto. C'è oggi chiara evidenza che questo vincolo è già pienamente operante; il che rende sostanzialmente impraticabile l' applicazione della metodologia idealmente prospettata.

Ed in effetti, il fabbisogno standard del quale parlano i decreti attuativi, è stato identificato prendendo a riferimento le regioni che sono in equilibrio finanziario, il che rappresenta una soluzione alquanto brutale quanto a garanzia dei diritti di cittadinanza perché automaticamente limita la perequazione vincolando i trasferimenti perequativi - cioè verso i territori a minor capacità fiscale - all' equilibrio finanziario complessivo. In realtà, e sta già avvenendo - per evitare l' insostenibilità finanziaria si procede di fatto abbassare i livelli essenziali garantiti; il che codifica regimi diversi dei servizi essenziali effettivi tra regioni a diversa capacità fiscale.

In un momento di crisi come questa è anche opportuna una riflessione sul significato della riforma federalista in rapporto al problema che richiamava il Dott. Franco, cioè quello della crescita.

A questo riguardo la visione dominante è, a mio avviso, tutt'altro che rassicurante perché rinvia all'assioma che una politica che favorisca le realtà più forti del sistema consente di trarre tutti d'impaccio. È questa una versione edulcorata della più estrema versione lombarda che sostiene molto decisamente che per garantire sostegno ai deboli si frena la locomotiva che traina il sistema.

Queste visioni - diverse per sfumature ma simili nella sostanza - hanno ispirato chiaramente la recentissima lettera per l'Europa con gli impegni assunti dal nostro esecutivo, e nella quale nell'evidenziare che il nostro è un paese dualistico, si circoscrive il problema italiano alla debolezza del Sud laddove il Nord è del tutto omologabile alle parti più avanzate d' Europa. Sfortunatamente per tutti noi, questa è una palese inconsistenza logica; il Nord non sta affatto bene, anzi da più di

dieci anni sta andando relativamente peggio del Sud. Ben lungi dall'essere simile alle aree più ricche di Europa, oggi la Lombardia non arriva al 70% del pil pro capite della ex Germania ovest.

Un approccio sensato, tutt'altro che retorico, al problema della crescita dovrebbe invece partire dal riconoscere, che proprio la parte debole del paese può essere resa protagonista di una ripresa della crescita di tutto il sistema: le enormi potenzialità logistiche del Sud immerso nella nuova centralità globale del Mediterraneo, la posizione preminente per lo sviluppo tecnologico e produttivo delle energie sia rinnovabili che tradizionali, lo sfruttamento sostenibile delle risorse ambientali, a partire dalle acque, sono concreti e promettenti fattori presenti al Sud, da mettere a sistema per realizzare un recupero massimo di produttività del nostro sistema produttivo in parallelo ad una più fisiologica integrazione del Sud nel contesto nazionale.

La mia impressione è che attardarsi ancora sulla rivendicazione (tipicamente lombarda) di un diritto alla restituzione di risorse alla luce dei residui fiscali è non solo sostanzialmente sterile ma anche fuorviante.

Una seria analisi dimostrerebbe al contrario che il Sud da anni assorbe molte meno risorse di quelle che teoricamente dovrebbe assorbire. In altri termini l'argomento che con il federalismo cambiamo la struttura dei trasferimenti e qualcuno ci guadagna, senza che nessuno ci perda è un argomento che dobbiamo dimenticare, per dedicarci invece a fredde analisi costi - benefici sulla base delle quali decidere dove concentrare le risorse scarse delle quali il sistema dispone.

Per questi motivi le regioni del Mezzogiorno sono attese ad una grande prova di responsabilità non fosse altro per dare un contenuto operativo al cosiddetto piano Eurosud che, nella famosa lettera all'Europa rimane paradossalmente l'unico spiraglio aperto all'esigenza della crescita. Per quanto è dato conoscere, il piano che è da due anni sulla rampa di lancio, ed il cui varo è annunciato per il 5 novembre 2011, al momento più che una strategia di crescita appare come un burocratico adempimento; un elenco di progetti ben stagionati. La grande sfida è di trasformarlo in un'occasione che coinvolga Nord e Sud riscattandolo dalla pura funzione di una "messa in sicurezza" delle pressanti emergenze sociali del Sud.

Il Mezzogiorno dal 2008, quando è esplosa la crisi, ha subito più del Nord un arresto della crescita; di questo passo ci vorrebbero 30

anni per recuperare i livelli del 2007; il Nord ci arriverà non prima di 5 anni.

Questo è il quadro che ci ha consegnato la crisi finanziaria e questo è il momento in cui, abbandonate le petizioni di principio, con umiltà si deve delineare una strategia comune. In qualche misura è metodologicamente utile il rinvio a quanto fu fatto negli anni 50. Rispetto ad allora, oggi, data la frammentazione istituzionale, è indispensabile che ciò avvenga attraverso un efficace coordinamento. Infatti se si procede in ordine sparso il federalismo tende d'accentuare i difetti che il regionalismo ci ha consegnato in maniera molto evidente.

L'ipotizzata sessione per la coesione e lo sviluppo prevista nella conferenza Stato-Regioni può essere un primo momento di confronto per parlare di strategie per la crescita; un processo che, se non vogliamo correre dietro alle chimere, non si può certo esaurire nella liberalizzazione degli ordini professionali o nell'ulteriore flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Salvatore Carrubba – moderatore

Direttore Editoriale de Il Sud

Ringrazio il Presidente Giannola che insieme al Dott. Franco ha completato questa nostra prima tavola rotonda inserendo il tema del federalismo, con gli aspetti di cui abbiamo parlato in questa prima parte della mattinata, in un quadro nazionale e unitario di condivisione di obiettivi orientata allo sviluppo, al quale ci affidiamo per far uscire il Paese dalla crisi. Ma lo sviluppo non potrà essere diviso (né ulteriormente divisivo) o affidato soltanto al Nord: al contrario, tanto più efficace risulterà, quanto più ampia sarà la platea di chi ne trarrà i vantaggi. Lo sviluppo deve essere condiviso, per superare i dualismi e dare le prospettive a tutto il Paese di uscire dalla paralisi nella quale siamo precipitati.

Non mi resta che complimentarmi con il Prof. Armao per averci consentito, attraverso questo primo panel, di ascoltare alcune interpretazioni sul tema dello sviluppo, inserito in un quadro di riferimento nazionale; e ringraziare i nostri partecipanti.

Chiedo al collega Giovanni Pepi di sostituirmi per moderare la prossima tavola rotonda, intitolata "Federalismo e coesione sociale", alla quale parteciperanno il Dott. Bernava, il Dott. Scala, il Prof. Piraino e il Prof. Busetta.

Grazie a tutti voi per l'attenzione.

III Sessione

Federalismo e coesione sociale

Giovanni Pepi – moderatore

Condirettore del Giornale di Sicilia

Il tema che affrontiamo questa mattina impone affermazione nette. L'Italia è un paese non coeso. Non lo è mai stato. Non lo è a maggior ragione oggi. Al nord c'è un modello di economia che ha il suo centro nell'industria privata. Nel sud il motore prevalente è l'amministrazione pubblica. Nel Nord è diffusa una cultura dell'intraprendenza. Nel Sud si è al dominio di una cultura della dipendenza. Non lo è perché le politiche pubbliche in favore dell'impresa sono più deboli nel mezzogiorno che non invece nel Nord. Poi questo paese rischia di essere meno coeso adesso. Nel passato i contrasti e le differenze di cui ho detto potevano essere ovattate da un eccesso di spesa pubblica. Oggi, invece, insorgono con forza dal momento che, come sosteneva poco fa il prof Giannola, anche al Nord si hanno segni progressivi di emergenza sociale.

Aggiungerei due considerazioni. Non è affatto vero che in questa nostra Italia ci può essere un Nord in grado di far crescere il Paese prescindendo dal Sud. È vero invece l'opposto. Il nord non può crescere senza il mezzogiorno. Non lo dico io, giornalista locale e meridionalista.

Lo afferma un uomo come Mario Draghi, già Governatore di Banca Italia e futuro presidente della Banca Europea. E se si vuole la Lombardia è una delle regioni più forti del mondo. Ma lo è diventata stando in un paese in cui c'era un Sud, fornitore di manodopera che migra da Sud a Nord e spazio di consumi di prodotti che si spostano da Nord a Sud. L'altra considerazione è fatta di noi. Uomini del sud. Non possiamo superare da soli la crisi che colpisce i nostri territori. Abbiamo bisogno di attenzioni e solidarietà. Ma non possiamo ottenerle come in passato se non correggiamo i nostri vizi. Soprattutto nell'uso delle risorse pubbliche. Si pone allora l'esigenza di un nuovo patto tra mezzogiorno e nord. Di questo cambiamento dobbiamo essere noi a lanciare i primi segnali.

La tutela sociale nella dinamica del Federalismo fiscale

Maurizio Bernava

Segretario Generale della CISL – Sicilia

Una maggiore articolazione sul piano territoriale e una diversificazione delle policy in grado di evidenziare le peculiarità locali e di ottimizzare la loro economicità appare del tutto coerente con il pensiero di Luigi Sturzo il quale asseriva che la risoluzione di parte dei problemi della nostra economia sarebbe dovuta passare per una radicale evoluzione dello Stato verso un federalismo efficiente, capace di creare sviluppo economico e coesione sociale su tutto il territorio.

Infatti con la proposta di uno Stato federale (e non del mero federalismo fiscale), incentrata sul ruolo attivo delle comunità intermedie, si potevano combattere i mali creati al Paese dallo statalismo, dalla partitocrazia e dallo sperpero di denaro pubblico. Il federalismo di Sturzo non era quindi una semplice devoluzione dei poteri dal centro verso le comunità locali ma scaturiva dal principio di “sussidiarietà” attraverso un ruolo attivo dei soggetti che compongono la società civile.

Questa breve introduzione del pensiero di Sturzo è utile per precisare che una vera riforma dello stato federale porterà benefici al nostro Paese se l’attuazione a livello fiscale sarà completata da quella istituzionale che dovrà essere costruita su basi democratiche e cioè prestando attenzione alle esigenze delle Regioni e dei soggetti più deboli.

Occorre quindi puntare ad un federalismo democratico il cui obiettivo è creare una società partecipata, trasparente, responsabile, equa, efficiente, capace di tenere insieme e uniti i diversi e i più deboli.

La questione del federalismo, oggi più che mai, è divenuta cruciale sia per la maggioranza di governo sia per la ridefinizione del patto sociale e di quello civile del Paese, alla luce della grande crisi finanziaria ed economica esplosa. È veramente preoccupante pensare che una riforma federale fiscale costruita attraverso un percorso così tormentato, confuso e roboante, possa portare benefici alla nazione e possa concorrere alla rimozione degli squilibri economici, sociali e infrastrutturali. Non esiste libertà dove non c’è eguaglianza nelle condizioni di accesso ai servizi fondamentali e solidarietà, non esiste competizione dove non vi sono regole condivise.

Questa riforma nata con presupposti diversi si è arenata nei meandri di decine di decreti attuativi disarticolati tra loro e con un corpo

normativo ancora in parte da legiferare. Una riforma federale che non è stata costruita su un testo unico da approvare con legge costituzionale e con un'intesa politica larga ma da una serie di interventi legislativi le cui valutazioni di impatto sono del tutto generiche e imprecise, specialmente nella fase di transizione e di fine tuning.

È chiaro a tutti, e senza alcun ripensamento, che occorre rendere il Sud competitivo attraverso la riduzione del cordone ombelicale, assistenzialista e centralista, e con un'assunzione di responsabilità della politica locale capace di cambiare il passo verso una gestione efficiente ed efficace delle risorse economiche locali, statali ed europee di propria competenza in grado di garantire sviluppo economico e sociale.

Competitività, sviluppo dello spirito di impresa sono oggi i termini dominanti del dibattito, che sono certamente concetti basilari, pienamente condivisi dalla Cisl, necessari per il superamento dell'arretratezza del sistema Mezzogiorno, ma purtroppo nozioni come solidarietà e inclusione sociale e diseguaglianze non vengono neppure menzionate nella legge sul federalismo fiscale, è come se il dibattito alla fine fosse incentrato solo su un problema riconducibile a materie economiche-fiscali e con la paura di non conoscere quelle che potranno essere le ripercussioni economiche della stessa riforma federale sul tessuto sociale.

È senza dubbio chiaro ormai a tutti che la gestione economica delle risorse regionali e locali della Sicilia è stata del tutto fallimentare e legate a politiche incentrate a creare consensi elettorali e favorire l'arricchimento di caste e organizzazioni mafiose, basta vedere l'utilizzo improprio delle risorse comunitarie di Agenda 2000 dove sono stati sperperati 8 miliardi di euro senza alcuna ricaduta in termini di crescita sia economica che sociale; ma è anche vero che la gestione della spesa pubblica nazionale, per volontà precisa governativa, nell'ultimo ventennio ha contribuito alla non convergenza fra le regioni italiane.

Il Dualismo tra Nord e Sud è anche frutto di precise scelte di investimento del governo centrale che hanno sfavorito il Mezzogiorno. Basta considerare la costanza nei differenziali di crescita, il divario a livello educativo, la concentrazione della povertà, l'emarginazione delle categorie più deboli nel mondo del lavoro, la disparità nella dotazione di strutture di assistenza e infrastrutture, per capire che oggi esiste un divario strutturale che non è stato correttamente ricomposto

dalle politiche pubbliche, che anzi hanno contribuito a innalzarlo. Invece sui bisogni essenziali e primari delle comunità servirebbe una politica nazionale.

Ad oggi non esistono segnali di convergenza: il Pil tra il 2002 e il 2009 è cresciuto più al nord che al sud; i livelli di istruzione secondaria restano più bassi al sud (nel Mezzogiorno un giovane su quattro, il 25%, nella fascia di età compresa tra i 18 e i 24 anni, possiede al più la licenza media, non ha concluso alcun iter professionalizzante e non frequenta corsi scolastici o svolge attività formativa, contro il 17% del nord).

Nel 2008 il 65% delle famiglie povere del nostro paese risiedeva a sud e nelle isole. La percentuale di asili nido pubblici o privati convenzionati in Italia è bassissima, coprendo solamente l'11,1% degli aventi diritto, ma la situazione diventa ancora più grave se si guarda al Mezzogiorno dove questo valore scende al 4,2%.

Lo svantaggio relativo del sud in termini di investimenti è ancora più grave, se si guarda alla spesa pubblica in conto capitale delle imprese nazionali, che poi sono quelle che fanno i grandi investimenti infrastrutturali. Ad esclusione dell'Anas che ha investito più al sud che al nord, l'Eni, le Ferrovie e le aziende ex - Iri hanno ridotto i loro investimenti.

L'analisi di questi pochi dati dimostra inconfutabilmente come la retorica politica e la realtà del nostro paese siano spesso divergenti. Il Sud è stato sempre svantaggiato, lo Stato ha sempre investito di più al Nord, e quando ha investito a Sud lo ha fatto male, ed in modo discontinuo.

Basta vedere come la disattenzione del Governo nazionale e la irresponsabilità di una parte della classe politica regionale stava facendo saltare la realizzazione del completamento del Corridoio 1 delle grandi reti di comunicazioni europee, condizione che avrebbe definitivamente isolato il sud dal resto dell'Europa.

È chiaro a tutti ormai che la riforma approvata nell'aprile del 2009 risente di un clima politico in cui i principali partiti politici sono sempre meno strutturati e meno presenti sul territorio (legge elettorale) e di conseguenza incapaci di proporre strategie condivise a livello locali, e in più l'unico partito che si muove esplicitamente su logiche regionali (Lega) ha un approccio asimmetrico che rende ancora più faticoso il cammino parlamentare verso una riforma condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento e dai governi locali. Purtroppo si è

giunti all'approvazione della riforma per il federalismo fiscale, varata attraverso una semplice legge ordinaria, con un dibattito monco e l'approvazione dei singoli articoli o decreti attuativi attraverso votazioni parlamentari dove si è posta la fiducia del Governo, e abbandonando l'idea iniziale di un federalismo istituzionale.

Razionalmente non si riesce a capire perché la decentralizzazione progressiva della riscossione dei tributi, debba precedere il riassetto politico ed istituzionale delle stesse istituzioni. Una scelta molto pericolosa, questa, nell'attuale contesto di grave e pesante crisi economica.

Tenendo presente ciò che sinora si è evidenziato ed entrando nello specifico della normativa sin qui approvata, possiamo evidenziare i seguenti punti critici:

- Il decreto attuativo del federalismo municipale così come concepito creerà un buco di oltre 4 miliardi. Per contro, il rischio è che, per evitare la lievitazione incontrollata della spesa, si scivoli verso l'aumento altrettanto incontrollato delle tariffe municipali;

- L'eccessivo e spinto municipalismo che oggi regna nel nostro paese rischia di diventare un pericolosissimo moltiplicatore della spesa pubblica senza produrre efficienza nella gestione dei servizi. Bisogna puntare sui consorzi tra comuni per realizzare e gestire servizi.

- In riferimento alla sanità, la mancata considerazione, ai fini della determinazione del costo standard, dell'indice di deprivazione che tiene conto del gap infrastrutturale e sociale tra le diverse aree del Paese, finirà per penalizzare il Mezzogiorno;

- In riferimento ai due decreti sugli interventi speciali e sulla perequazione infrastrutturale, si rappresentano le seguenti perplessità :

- 1 - la reale opportunità di tenere distinto il fondo per lo Sviluppo e la coesione da quello per la perequazione infrastrutturale-

- 2 - manca il coordinamento tra il Fondo per lo sviluppo e la coesione e i fondi strutturali della Ue

- 3 - sono assenti criteri di responsabilizzazione dei rappresentanti politici e degli amministratori.

- 4 - è mal congegnato il ricorso ad organismi di diritto pubblico per l'attuazione degli interventi.

- 5 - manca un raccordo puntuale tra i decreti già approvati e gli articoli ancora in discussione.

- 6 - non c'è certezza che le risorse cosiddette aggiuntive e gli interventi cosiddetti speciali siano effettivamente aggiuntivi e non sostitu-

tivi rispetto ad altre forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali prevista dalla Legge 42/2009.

- L'art 16 della legge sul federalismo fiscale, non è applicabile alle autonomie differenziate, come dicono chiaramente la stessa legge e le sentenze. Ciò richiederà che anche sulla perequazione infrastrutturale la trattativa tra Stato e Regioni a statuto speciale sia definita in termini bilaterali, attraverso le norme di attuazione del federalismo fiscale

- Con la riduzione dei finanziamenti del Governo nazionale e con l'innalzamento del debito pubblico riteniamo che non ci siano le risorse adeguate per applicare il sistema della perequazione infrastrutturale. È finita l'epoca dei trasferimenti facili dal centro, serve una nuova responsabilizzazione della classe dirigente e politica del Sud.

Per concludere, è chiaro a tutti ormai che il federalismo nell'immediato costringerà il Sud, la sua società e la sua classe politica a grandi sacrifici: la necessità di provvedere alle proprie esigenze e con le proprie risorse economiche, senza poter contare su interventi assistenziali da parte dello Stato, il ridimensionamento clientelare e la rinuncia alle rendite di posizione e agli sprechi. Ma oggi cosa servirebbe al Sud e in particolare alla Sicilia per voltare pagina, scrollandosi di dosso l'infamia della criminalità organizzata e il marchio dell'assistenzialismo e dello spreco delle risorse? Più che insistere sulla richiesta di una perequazione che possa in parte garantire lo status quo attraverso l'applicazione di un federalismo rabberciato e confusionario, sarebbe opportuno che i governi locali potessero negoziare con lo Stato centrale un accordo che possa risultare per entrambi vantaggioso: che la riduzione dei trasferimenti statali per l'applicazione del federalismo fiscale si accompagni a una riduzione temporanea delle imposte statali nei territori.

L'arma fiscale è la soluzione affinché la rinuncia alla tassazione del reddito d'impresa possa attrarre investimenti internazionali sui territori locali. La creazione di una No Tax Region che garantisca agli investitori di non pagare tasse sui redditi d'impresa per i primi dieci anni di attività creerebbe la condizione per una ripresa dell'economia della Sicilia.

L'autonomia fiscale in chiave concorrenziale può certamente recuperare il divario di infrastrutture e di reddito della nostra regione.

Una strategia e pratica di governo che doveva vedere le regioni e quella siciliana in particolare, sin dal 2001 con la modifica del Titolo V, concorrere attivamente per le politiche di sviluppo e di crescita

dell'economia. Invece persiste e resiste la vecchia logica tipica di una politica capace a costare consenso elettorale con l'utilizzo non finalizzato delle risorse pubbliche, piuttosto che possedere le adeguate competenze per conseguire risultati di buona testine per la comunità.

In tale contesto urge un radicale cambiamento politico culturale nella classe dirigente siciliana.

Naturalmente accanto a questa iniziativa occorrerebbe irrobustire la legalità, con una lotta senza confini alla criminalità mafiosa e all'evasione fiscale, snellire la burocrazia regionale, promuovere l'affermazione della cultura della responsabilità e infine un passo indietro della politica dai processi economici e sociali. Una svolta necessaria in tal senso, si impone nella gestione delle società partecipate e controllare dagli Enti locali che non possono più ritardare i processi di risanamento, riorganizzazione e ristrutturazione secondo logiche e principi tipici delle imprese. Tutto questo si può ottenere attraverso un patto tra politica, burocrazia, forze sociali e imprenditoriali e società civile, da mettere in campo nell'immediato, che sia in grado di invertire con coraggio la rotta e per mezzo di cui si possa costruire una proposta credibile di sviluppo economico e sociale del territorio da negoziare con lo Stato e l'Unione europea, in un momento particolarmente difficile e drammatico come quello che l'Europa intera sta attraversando oggi.

Urge uno scatto di orgoglio collettivo e un'assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future di questa nostra, bellissima isola.

La Sicilia deve aprire un confronto ed un negoziato con lo Stato e la Commissione della U.E. Facendosi supportare dal contributo propositivo e dal consenso sociale delle associazioni dell'impresa.

La Regione Sicilia dovrebbe partire avvantaggiata grazie al proprio statuto speciale che offre immensi spazi di autonomia legislativa e decisionale.

Avviare politiche virtuose e di buona amministrazione assumendo scelte di rigore gestionale per il rientro dal debito e di risalenti finanziario per rendersi credibile interlocutore con i livelli superiori di Governo. Solo così il vantaggio autonomistico diverrà elemento di successo per ottenere maggiore peso e potere negoziale nei confronti del Governo centrale. Ancor più se la Sicilia si presenterà al confronto Stato/Regione con un credibile piano di sviluppo locale, di riqualificazione e razionalizzazione della spesa, di riduzione dei livelli e dei co-

sti di gestione della politica e delle amministrazioni. Ma soprattutto la Sicilia deve proporre la rimodulazione dei Fondi Ue ancora non spesi orientandoli verso lo sviluppo contestualmente ad un preciso piano di rientro dal deficit e dal debito strutturale. Un'urgenza dimostrata dalla vicenda della Sanità; avviata la fase di controllo della spesa bisogna riorganizzare il sistema secondo obiettivi di integrazione socio-sanitari e di deospedalizzazione dei servizi di cura potenziando le strutture e gli interventi sul territorio.

Tutto ciò rappresenta una occasione storica di cambiamento e di riscatto che non va sprecata, che può alimentare la crescita di una innovativa cultura politica ed amministrativa, necessaria ed indispensabile per governare i processi economici e sociali nel nuovo contesto federalista secondo criteri e principi solidali e di equità sociale che rappresentano il pilastro della nostra carta Costituzionale.

Interventi perequativi, federalismo ed esigenze sociali in Sicilia.

Andrea Piraino

Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Palermo, già Assessore per la Famiglia le politiche sociali ed il lavoro della Regione siciliana

Prima di svolgere qualche notazione in merito al tema che costituisce l'oggetto della nostra *tavola rotonda*, vorrei fare una considerazione, in ordine alla Sicilia ed alla politica che la riguarda, della quale sono fortemente convinto.

Come sottolineava un mio caro amico e grande presidente della Regione, l'onorevole Piersanti Mattarella, quando si parla della Sicilia e delle sue condizioni presenti e future ciò che bisogna fare prioritariamente è sottolineare la necessità che essa, da parte sua, si metta "le carte in regola".

Ci si occupi, cioè, prima di pensare a quanto debba essere fatto da altri, a cominciare dallo Stato, a fare quanto dipende da noi, dalle nostre possibilità, dalla nostra responsabilità. Senza un impegno ed un'azione già dispiegata in questa direzione, ogni riflessione specifica, inerente il piano delle attività e delle politiche altrui a partire da quelle federaliste, finirebbe infatti non solo per apparire ma anche per essere una stucchevole elencazione di torti, veri o presunti, da riparare che soprattutto in questa fase di crisi economico-finanziaria così acuta non troverebbe attenzione alcuna da parte di nessuno.

Per svolgere un ragionamento positivamente comparativo riguardo alle politiche federali, a quelle di sviluppo ed in particolare alle misure che sono necessarie per fuoriuscire dalla crisi che ci attanaglia, ciò che allora bisogna fare è rivolgere la nostra attenzione alla costituzione di quello che potremmo definire una sorta di federalismo interno dal quale non possiamo prescindere se vogliamo in qualche modo venire fuori in maniera positiva da questa crisi.

Detto questo, vengo alla prima notazione che volevo fare in ordine al federalismo. E cioè che è assolutamente necessario fare una operazione di natura linguistica con la quale si chiarisca che il significato che quotidianamente tutti noi attribuiamo al termine federalismo è sommamente improprio. Federalismo non può significare né separatismo né neo-centralismo.

Ed invece non dai tempi, come giustamente ricordava Bernava, di Sturzo ma da quando più recentemente il termine è ritornato di

moda, federalismo viene usato per indicare una politica di rivendicazioni particolaristiche e di minacce separatistiche, che è gravemente fuorviante. Se, invece, noi attribuiamo alle parole il significato proprio che esse hanno, il federalismo è nient'altro che la indicazione di un criterio di unità.

Un criterio di unità che, sulla scia dell'insegnamento dei grandi padri della democrazia - si ricordava prima Sturzo - si caratterizza per una qualità superiore, più sofisticata, più adeguata a quelle che sono le esigenze di un Paese che si è industrialmente e tecnologicamente sviluppato e che quindi ha bisogno di più flessibilità e dunque non può trovare il punto di unificazione in quelle che sono le direttive che provengono dal sistema di *governante* incentrato sull'equilibrio della vecchia legge statale e dei suoi provvedimenti amministrativi, magari dettati da autorità decentrate sul territorio.

Nel modello attuale e soprattutto nel mondo futuro sono convinto che il processo decisionale ed il suo procedimento di attuazione non funziona più così. L'unificazione non trova, non può trovare un unico punto di manifestazione, soprattutto, rigido e comunque fondato esclusivamente sulla rappresentanza politica. Ma deve tenere conto, veniva ricordato prima, anche della natura territoriale degli interessi. Circostanza, quest'ultima, che fa emergere un nuovo sistema che, appunto, possiamo definire propriamente con il termine federalismo.

E veniamo alla seconda notazione, sempre in tema di uso del termine federalismo. Ormai, come ognuno di noi può testimoniare, nel linguaggio comune federalismo è sempre più inteso come federalismo fiscale.

Ora io mi chiedo: ma quale realtà vuole indicare questa espressione quando parliamo di federalismo fiscale?

A me pare che qui si verifichi un fenomeno che è identico a quello che si verifica quando ci riferiamo al complesso del sistema economico-sociale e che costituisce il vero nodo della crisi. E cioè che quando noi parliamo di federalismo fiscale finiamo per indicare la dimensione astratta della finanza pubblica che ormai fa da schermo alla realtà vera che viviamo. Con la conseguenza che non riusciamo a trovare il bandolo della matassa istituzionale perché la finanziarizzazione del sistema ci impedisce di affrontarne i nodi veri.

Lo conferma tutto ciò l'intelligenza popolare espressa dai movimenti giovanile del mondo intero. Che ha individuato con precisione i propri avversari non nei Governi o nei Parlamenti degli Stati

ma nelle istituzioni finanziarie: Wall Street o la Banca d'Italia, diventati i bersagli delle manifestazioni del movimento degli *Indignados* in quanto ritenuti responsabili della finanziarizzazione non solo della economia ma dell'intera realtà politico-istituzionale che non riesce più a cogliere quali sono le vere esigenze che le popolazioni esprimono e che devono essere affrontate.

In sostanza, ribadendo quello che ci diceva Bernava, non si può immaginare di costruire un nuovo sistema di *governance* partendo dal federalismo finanziario e non da quello istituzionale.

È qui l'errore grave che è stato commesso nel nostro Paese e che si colloca sulla scia di quelli già commessi con la legge costituzionale 3/2001 che si è fermata alla disciplina federale delle funzioni ignorando completamente che anche l'organizzazione delle strutture avrebbe dovuto essere improntata al federalismo e quindi che sarebbe stato indispensabile prevedere quelli sedi di incontro interistituzionali come il Senato federale e il sistema delle Conferenze amministrative che sono necessarie per un nuovo modello di governo integrato.

Se, invece, prendiamo consapevolezza di ciò e ci rendiamo conto che la crisi che dobbiamo fronteggiare è una crisi strutturale, allora sì che potremmo pensare come risposta al federalismo.

Ma ad un federalismo retamente inteso come principio di una nuova coesione sociale che è quella che necessita al Paese per potere affrontare la crisi e tirarsi fuori dalle sabbie mobili nelle quali è sprofondato. Sapendo che, paradossalmente ma non tanto, come sottolineano studiosi e politici, il motore di questo processo si trova nel Mezzogiorno, in Sicilia.

Mentre il Nord è destinato con questi meccanismi di sviluppo e con i loro rigidi vincoli ad un irreversibile deperimento progressivo perché non ha gli *atout* che sono in sintonia con quelli delle nuove economie, delle economie verdi, delle economie eco-compatibili, delle economie *slow*, delle economie flessibili. Tutte queste risorse sono, guarda caso, al Sud, nel Mezzogiorno. Ed allora è qui, siamo noi siciliani che dobbiamo acquisire una consapevolezza piena che in questa drammatica crisi di sistema che porterà ad una nuova fase storica siamo proprio noi che abbiamo le migliori *chance* da giocare.

Solo che dobbiamo operare un paio di correttivi al nostro modo di essere e di operare. Innanzitutto, finendola di piangerci addosso e poi di declinare l'autonomia istituzionale, organizzativa secondo una impostazione culturale di tipo rivendicazionista, che purtroppo è

la stessa dello Statuto del 1946 e nulla ha a che vedere con l'idea vera di autonomia che è l'autoassunzione di responsabilità di governo perché si ritiene di avere le capacità di potere governare se stessi in modo migliore di quanto non sia in grado di fare un soggetto estraneo che si pone in posizione di superiorità. Non solo. Ma anche di potere sfruttare al meglio le risorse di cui disponiamo per una crescita che non sia solo nostra ma di tutto il Paese.

E qui siamo ad un altro importante correttivo che bisogna operare e che riguarda specificamente il modo di governare. Ebbene, nelle scelte che facciamo non possiamo indugiare in valutazioni di ordine tattico o, peggio ancora, di natura strumentale per aumentare il consenso di chi governa. Bisogna essere molto rigorosi e lungimiranti. Questo è il tempo in cui governi ed opposizioni devono fare scelte per il Paese. Non solo.

Ma devono essere scelte non dettate dall'interesse di oggi ma dall'interesse del futuro del Paese, dei nostri figli. Perché, stiamo attenti!

Quando si riduce all'essenza quello che sta accadendo, che cosa significa? Che noi stiamo caricando sui nostri figli, sui nostri nipoti un fardello che non è costituito soltanto dal debito pubblico che ci attanaglia ma dal rischio sempre più probabile di *default* del sistema politico-istituzionale che farebbe precipitare in una condizione di fallimento intere generazioni di nostri concittadini.

Ma se questo è vero, da una simile consapevolezza potremmo farne derivare una indicazione conclusiva e cioè, come ci indicava Giannola, che oggi bisogna avere l'umiltà e la responsabilità di affrontare le questioni di governo in modo mite, con molta prudenza, con senso della complessità e con adeguata ponderazione. In modo da riprendere un ragionamento che sia all'altezza dei problemi che abbiamo di fronte. Se, invece, immaginiamo di potere uscire dalle difficoltà nelle quali siamo immersi attraverso un'operazione di semplice modifica di qualche norma attuativa del cd processo di federalizzazione in atto, allora commettiamo un errore gravissimo e veramente ci condanniamo al fallimento non solo come classe politica ma anche come Paese.

Il ruolo delle autonomie locali tra federalismo e coesione sociale

Dott. Giacomo Scala

Presidente ANCI – Sicilia

Aldilà delle enunciazioni di principio, esistono ancora le politiche di coesione sociale? È questa la domanda vera che ci si deve fare nell'ambito di tutto ciò che sta avvenendo in riferimento a questo momento di profonda trasformazione che dovrebbe portare ad un vero riordino istituzionale. Il tutto incardinato in un processo di innovazione fiscale ed economica dettata dal federalismo.

Un provvedimento necessario il federalismo ma presentato male, non una cifra non un parametro con la definizione dei costi standard non compiuta se non per due funzioni, con il fondo di perequativo fortemente in discussione, con decreti non pubblicati, altri non fatti e con la costante della mancanza di confronto, con la commissione paritetica mai convocata e a questo potrei aggiungere molto altro ancora.

Federalismo equivale a responsabilità delle autonomie locali, delle regioni, degli amministratori attraverso la vera responsabilità nel fronte della spesa, nel fronte della governance del territorio.

Guardando quindi bene e leggendo con attenzione le norme emergono con chiarezza due elementi:

1) quello definito NON è il federalismo istituzionale tanto discusso e promesso ma è il frutto dell'esigenza di cogliere un risultato a qualsiasi costo caratterizzato dall'intransigenza alla trattazione.

2) le norme proposte ridefiniscono - dopo la soppressione dell'ici - alcuni strumenti di autonomia finanziaria per i Comuni.

Accanto a questi, con onestà, si devono cogliere alcuni aspetti che contribuiscono a dare leva fiscale ai comuni (come la compartecipazione a irpef, tassa di soggiorno, ecc) ma con altrettanta onestà bisogna dire che, in questo quadro generale, le ombre che rimangono sono più delle luci. È indubbio che il decreto legislativo costituisce un passaggio fondamentale per il sistema dei Comuni perché attraverso di esso si compie un passo importante dal sistema dei trasferimenti erariali determinati secondo criteri storici a quello della autonomia fiscale.

A me sembra di capire però, è questa la mia valutazione, che gli elementi positivi siano più il frutto di un risultato di mediazione basato sulla necessità dei comuni a trattare dopo le pesanti manovre

finanziarie del 2010 e 2011, piuttosto che di una piena condivisione di un percorso.

Si ha come la sensazione che l'obiettivo iniziale e condiviso proprio della responsabilizzazione, in questi mesi si sia arenato obbligando le comunità locali a confrontarsi non più sul tema istituzionale, ma su quello delle risorse. Direi della "sopravvivenza".

Dubbi che sembrano amplificarsi se presi dalla nostra angolarità, da quella del mezzogiorno del Paese e della Sicilia dove il federalismo ad oggi ha effetti soltanto negativi avendo cioè come referenza solo il taglio dei trasferimenti e la non definizione della parte che riguarda l'autonomia impositiva dei comuni infatti al momento le regioni a statuto speciale, quindi la Sicilia, sono in una condizione particolare non essendo contemplati nei decreti legislativi in discussione.

Al netto di queste valutazioni, ci sono due elementi che sono centrali e che invito tutti, ciascuno per i ruoli che riveste, a farsene carico: la perequazione e costi standard.

In queste due parole si gioca il futuro degli enti locali nella fase transitoria e poi a regime, dietro queste due parole ci sarà una parte importante della sopravvivenza delle finanze degli enti locali. Io penso ancor più determinante per gli enti locali siciliani.

Ad oggi su entrambi non c'è niente! Non una parola, un impegno, una cifra rispetto a come si intende concretizzare il principio di perequazione che sta alla base della collaborazione tra territori. Oggi nei comuni del sud e siciliani c'è una classe di amministratori nuova, consapevole e pronta per la sfida federalista, che non vuole essere identificata con piagnistei o richieste di soldi a fondo perduto - penso che la nostra Capacità di indignarci quando qualche esponente di governo nazionale esprime giudizi mortificanti sul mezzogiorno e sulla sua classe dirigente.

Lo stereotipo degli amministratori che si presentavano a Roma con il cappello in mano è definitivamente tramontato.

Ma per quanto pronti a questa sfida, è palese a tutti che le condizioni di partenza tra le due realtà sono troppo forti. È palese a tutti che i comuni in Sicilia hanno ereditato una situazione difficilissima frutto di scelte politiche scellerate che hanno sciupato la spesa pubblica senza porsi obiettivi di sviluppo e di infrastrutturazione della nostra terra. E a tal proposito le leve date dai fondi strutturali che agevolano una vera coesione sociale attraverso il loro utilizzo rappre-

senta un ultimissima occasione minata però da norme e finanziarie schizofreniche che risultano essere recessive e che non affrontano il vero nodo dello sviluppo che da lavoro occupazione e quindi infrastrutturazione attraverso lo strumento delle autonomie locali risulta miope non rivedere il patto di stabilità per mettere in circuito risorse importanti degli enti locali.

Questo il quadro desolante con cui ci si confronta e in cui operano gli enti locali.

Insomma, i giusti e continui richiami al contenimento della spesa vanno bene ma ricordo a me stesso che da quando negli ultimi anni si è avviato una generale attenzione al contenimento della spesa pubblica, il comparto dei Comuni è quello della pubblica amministrazione che meglio ha fatto con performance intorno al 10% a fronte di una incapacità delle amministrazioni centrali e regionali di centrare i loro obiettivi. E a questa percentuale, si conferma anche in Sicilia!

Tutte queste incertezze ci spiazzano. Il federalismo è incompiuto, i Programmi Operativi tardano a produrre i loro effetti e non c'è alcun dubbio che ormai gli Enti Locali nel Mezzogiorno sono in uno stato di autentica emergenza. In tali condizioni mi sia consentita, per concludere, una domanda provocatoria: ha senso ancora parlare di Politica di coesione?

Anzi, occorre chiedersi in conclusione di queste considerazioni se esiste ancora una Politica di Coesione e una strategia condivisa che a livello nazionale ne trasforma i grandi principi e le grandi enunciazioni di principi in progetti, occasioni di sviluppo, occasioni di crescita, occasioni di lavoro e occupazione.

Perequazione infrastrutturale e coesione sociale

Pietro Busetta

*Professore ordinario di statistica economica Università di Palermo –
Presidente della Fondazione Curella*

È particolarmente interessante partecipare a questo incontro organizzato dal Prof. Gaetano Armao. Le relazioni che ho ascoltato stamani mi sembrano tutte di grande valore e di notevole rilievo rispetto ad un tema che per il Paese diventa fondamentale. Ma la domanda che mi porrei, rispetto al federalismo fiscale è di conoscere quali sono gli obiettivi che la Lega Nord si è posta nel volerne l'attuazione. Quello che si è detto negli scopi dichiarati è che gli obiettivi dell'attuazione del federalismo erano di utilizzare le risorse del Paese nel modo migliore. Ma era tale obiettivo quello vero o solo quello dichiarato? Probabilmente l'obiettivo reale della Lega Nord era quello di togliere soldi al Mezzogiorno per darli al Centro-Nord.

La logica era quella di far sì che ognuno si tenesse le risorse prodotte senza che ci fossero eccessivi trasferimenti da una parte all'altra del Paese. Un obiettivo che con il federalismo, in generale aveva poco da vedere.

Senza, quindi inseguire le logiche, molto parziali, della Lega farei un passo indietro e mi chiederei se il nostro Paese abbia bisogno in realtà di una distribuzione di poteri alla periferia, o ancora necessità di un accentramento dei poteri e delle responsabilità. Perché io andrei un po' indietro e non darei per scontato che il federalismo sia la strada che serve a tutto il Paese. Perché può essere che forse il re è nudo e nessuno lo ha detto, e cioè che questo mito degli anni 2000, del federalismo, sia solo un parto di una fantasia malata e provinciale.

E che i partiti siano stati più costretti a pensare, che convinti, che fosse una soluzione. Perché mentre sono stati chiari i motivi per cui il PDL abbia favorito questo progetto, -era l'unico modo di restare al governo-, non si capisce come mai il Pd lo abbia assecondato. L'unica motivazione sta forse nel fatto che il PD ha votato questo tipo di normativa perché terrorizzato di perdere consensi nel Nord e che probabilmente oggi che la situazione politica è diversa ci si può consentire di rivedere alcuni fattori già decisi e che nascevano da convinzioni che invece tanto ovvie e scontate non erano.

Allora farei questo ragionamento: vediamo un attimo quali sono i veri obiettivi di questo Paese, peraltro messi bene in evidenza

dalla crisi che stiamo attraversando. Credo che troveremo consenso unanime nel sostenere che gli obiettivi sono quelli di riprendere la crescita, probabilmente di diminuire le differenze territoriali, di competere in un mondo sempre più complesso e difficile nel quale i paesi industrializzati sono in totale crisi. Avendo chiaro che la vera crisi oggi non è del mondo ma è solo dei paesi industrializzati. Che non sono più in grado di competere ma vogliono continuare ad avere i livelli di reddito che hanno avuto per lungo tempo ai quali si sono abituati e che probabilmente si sono consentiti, ultimamente, anche perché hanno vissuto sul debito.

Se tutte queste premesse sono vere vediamo come questo Paese può crescere. Partendo dalle differenze territoriali che lo rendono fragile. Perché questo Paese, ha, una realtà nella quale ogni due persone vi è più o meno una occupata e un'altra realtà, ch'è quella del Mezzogiorno, nella quale ogni quattro persone ve ne è una, in realtà un po' più di una occupata. Infatti su ventuno milioni di abitanti gli occupati nel Mezzogiorno sono seimilioni e duecentomila. Su cinquemilioni della Sicilia gli occupati sono meno di un milione e mezzo.

Allora se questo è vero, s'è vero che l'unico modo per cercare di creare e produrre ricchezza e reddito è quello di mettere a regime il Paese è altrettanto vero che bisogna mettere a regime la parte più debole come peraltro ha fatto la Germania quando ha voluto pesantemente l'unione con il resto dell'ex DDR. Parte che adesso è riuscita a mettere a regime e che sta producendo quel reddito del quale la Germania aveva bisogno.

Se questo è vero dobbiamo anche dire che le priorità per il Mezzogiorno, che sono state sempre dette, che sono state sempre affermate da SVIMEZ, ma anche da Confindustria Mezzogiorno e da tutti i centri di studio compreso la Fondazione Curella, che hanno in questi ultimi anni guardato al Mezzogiorno, le priorità sono quelle della infrastrutturazione, della lotta alla criminalità organizzata, di una buona flessibilità salariale e di una fiscalità compensativa adeguata. Questo perché noi sappiamo perfettamente che questa parte del Paese non può certamente andare a regime con risorse pubbliche ma deve attrarre assolutamente investimenti dall'esterno dell'area, dell'area che può essere il resto del Paese, dell'area che può essere l'Europa, dell'area che può essere il Mondo. Evidentemente, quindi, se abbiamo bisogno di attrarre investimenti, se abbiamo bisogno di

fare tutto questo, abbiamo bisogno anche di far sì che le risorse indispensabili per tutto questo ci siano.

Il federalismo va in questa logica? Per esempio, nel campo dell'infrastrutturazione, il prof. Armao ne ha fatto riferimento nell'introduzione dei lavori del Convegno.

Ma in realtà il Paese vuole affrontare seriamente il tema dell'equiparazione infrastrutturale? E in ogni caso ha le risorse sufficienti per farlo? Volete sapere cosa occorre perché ci sia un'equiparazione infrastrutturale, che vuol dire che la Salerno-Reggio Calabria finisca di essere una strada sempre in costruzione, che l'alta velocità arrivi a Palermo o ancora meglio ad Augusta, che la banda larga arrivi fin nel Mezzogiorno e così via, che i porti siano degni di questo nome? Occorrono duecento miliardi di euro! perlomeno! Il Paese in questo momento ce li ha questi soldi? Certamente no. Quindi il federalismo parte con una posizione di base che è quella della perequazione che non può essere attuata.

Un'altra riflessione riguarda le basi concettuali del federalismo. Si dice: è giusto che ogni territorio possa spendere le risorse che produce al di là di alcune compensazioni che sono anche giuste. Ma questo che sembra banale, ovvio, accettabile da tutti, in realtà produce una profonda ingiustizia tra tutti i cittadini del Paese. Se un commercialista di Palermo guadagna centomila euro e paga cinquemila euro di tasse e un suo collega milanese ne guadagna pure centomila e paga anche lui cinquemila euro di tasse, non si può accettare che in un Paese unitario il commercialista palermitano debba avere servizi di serie B e quello milanese di serie A. Allora questo è un primo tema sul quale alcune riflessioni vanno fatte. Il secondo è quello che, già si è detto che in realtà il tema delle equiparazione infrastrutture non è possibile portarlo avanti perché non si hanno risorse adeguate.

Un altro è il tema sul quale volevo invitarvi a riflettere. Ma in realtà il Mezzogiorno ha bisogno di federalismo o di centralismo?

Cioè una area a sviluppo ritardato è in condizione , e, in ogni caso, riesce a meglio gestirsi se ha maggiore autonomia? Le esperienze di molte regioni , la Sicilia in testa, dimostrano il contrario. Quindi io credo che questo tema oggi possa essere affrontato in modo diverso rispetto a prima, perché le condizioni politiche complessive sono tali per cui probabilmente si può ripartire da una riflessione più seria.

Una notazione, quando parliamo di federalismo teniamo conto anche che per esempio ogni anno ci sono centomila persone che vanno nel resto del Paese e che costano a questo Mezzogiorno ognuna duecentocinquantamila euro per essere formati fino a quel punto? Di questo si è tenuto conto?

Dico non vorrei che posizioni diverse vorrebbero invece far sì che una parte del Mezzogiorno non abbia più quelle risorse che per tanto tempo ha avuto, probabilmente anche sprecato, alcune volte. Ma su questo bisogna fare un discorso molto preciso, e che tutto questo possa portare a far sì che si vada avanti su un percorso che non è quello corretto.

Ultima notazione che ritengo di dover svolgere è quella di fare in modo che alcuni indirizzi vengano sostituiti da altri nel senso che, per esempio, quando parliamo di centralismo, perché nel discorso delle risorse europee si è fatto per lungo tempo una forma di centralizzazione di queste ultime nel senso che, per esempio, i FAS non sono dati alle regioni perché si riteneva che potessero servire per obiettivi diversi rispetto a quelli voluti dall'unione. Bene, se noi da un lato facciamo questo e dall'altro poi invece riteniamo che ci debba essere un disimpegno automatico siamo in totale contraddizione. Probabilmente più che disimpegno automatico bisogna passare alla sostituzione dei poteri. Cioè se qualcuno non riesce a spendere ad un certo livello, che li spenda qualcun altro! Perché il massimo della contraddizione che si verifica è che i cittadini meridionali vengano penalizzati due volte: una volta perché in realtà non si sono spese le risorse nella zona in cui dovevano essere spese nei tempi dovuti per colpa della loro classe dirigente ed una altra perché le risorse vengono dirottate altrove ed alla fine vengono privati di tali risorse.

La perequazione infrastrutturale, il federalismo fiscale e l'autonomia della responsabilità – Conclusioni

Gaetano Armao

*Docente di diritto Amministrativo nell'Università di Palermo e già
Assessore per l'Economia della Regione Siciliana (Relazione
aggiornata e corredata delle note)*

Rivolgo preliminarmente un ringraziamento a tutti i relatori al Convegno per lo sforzo compiuto nella ricostruzione di alcuni profili, proprio quelli connessi alla perequazione infrastrutturale, del federalismo fiscale che, tutt'altro che marginali, rischiano invece di restare in secondo piano nel dibattito istituzionale e dottrinario, ma soprattutto nell'attuazione della riforma del 2009.

Sia sul piano economico che su quello sociale è stato evidenziato non solo quanto ancora sia ampio il divario tra nord e sud del nostro 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 rendere il nostro Paese più eguale.

La doppia velocità che connota all'attuazione del federalismo fiscale (maggiore per i provvedimenti che rafforzano la capacità fiscale delle Regioni del nord, minore per quelli, pur contemplati dalla 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 giuridica che lo ha generato, oltre che dagli stessi principi costituzionali, ma che privilegia le spinte più penalizzanti per la coesione economico-sociale del Paese.

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

Dopo la legge n. 42 del 2009⁷ si sono succeduti decreti attuativi, contenziosi e pronunce della Corte costituzionale, iniziative legislative ed amministrative contraddittorie. Sicché è difficile affermare a che pun-

⁷ 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

to 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 - e richiamo le relazioni dei proff. Giannola e Busetta - 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 - lo ha sottolineato Bernava nel suo contributo -più 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 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 Paese⁸.

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 fiscale⁹.

⁸ Cfr. Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno: "L'Italia può crescere solo se cresce il Sud" http://lnx.svimez.info/images/RAPPORTO/rapporto_2011.zip e dalla Fondazione Curella-Report Sud XXI del 2011 in <http://www.fondazionecurella.org>

⁹ 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.

Lo Statuto siciliano - il cui schema, come ricordato da Salvatore Raimondi, è stato elaborato in poche settimane proprio in questa sontuosa sala di palazzo Comitini - 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 federalismo¹⁰ e del c.d. federalismo fiscale è cresciuto nel Paese intersecando l'onda lunga della progressiva dissoluzione dei principali punti di forza dell'autonomia siciliana¹¹.

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 Paese¹².

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 solide dell'intero Paese, assicurando ai cittadini, in particolare, le presta-

¹⁰ 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

¹¹ 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*.

¹² Per una completa analisi, anche comparata, sulle principali questioni aperte dalla riforma del 2009 si rinvia, tra gli altri, in A. E. LA SCALA, a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, Giappichelli, 2010

zioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione¹³.

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 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

¹³ 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

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. n° 1074 del 1965 - ha potuto fruire, salvo striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto¹⁴.

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, 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 ope-

¹⁴ 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.

ranti 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.¹⁵

In altre parole, come osservato¹⁶, 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 finanziari distinti, ciascuno con un proprio ambito di esercizio di potestà riservata), nella concreta attuazione *"..l'ordinamento finanziario della Regione Siciliana sia sta-*

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

to 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 di prospettare una lettura restrittiva delle competenze regionali in materia¹⁷.

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)¹⁸; 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. n° 1074 del 1965 che, al

¹⁷ 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'Irap 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.).

¹⁸ 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. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2009, 453-486; G. CEREÀ, 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.)

contrario, inducono a propendere per una valorizzazione dell'aspetto sostanziale del luogo in cui si manifesta la capacità contributiva¹⁹.

Le statuizioni della richiamata sentenza del Giudice delle leggi del 2010 sono l'effetto evidente di un'interpretazione prettamente 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 statutarie²⁰.

3. La legge 5 maggio 2009, n.42 - concernente delega al Governo in materia di federalismo fiscale - reca i principi ed i criteri direttivi

¹⁹ 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:

- a) 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);
- b) 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);
- c) 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);
- d) 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.).

²⁰ 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*"

per l'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione²¹, 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 spesa²².

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 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...*,” motivando “... *su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative*”.

²¹ In merito alla normativa sul federalismo fiscale tra i molteplici commenti vedi, per tutti, FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *sub Art.119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p. 2362 ss. E C. SALAZAR, *Gli interventi 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

²² Per una recente analisi in materia v. G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

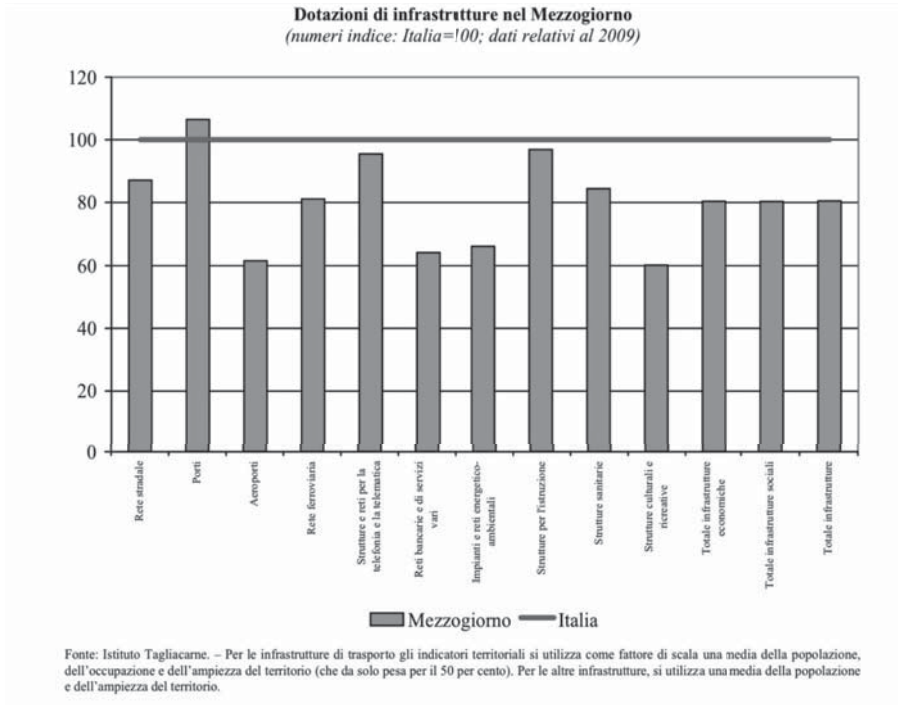
Il Giudice delle leggi, in altre parole, ha opportunamente evidenziato che la legge delega per il federalismo costituisce per le Regioni ad autonomia differenziata un vincolo con riguardo esclusivo ai soli tre articoli succitati ed è, pertanto, a questi che occorre far riferimento nella trattativa tra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

Tuttavia, i contenuti dei primi schemi di decreti legislativi (in particolare, 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), fin dalla stesura iniziale, hanno evidenziato pesanti refluenze sull'impianto finanziario della Regione siciliana, ed imposto l'apertura di un serrato confronto tra Regione e Stato dapprima in conferenza Stato-Regioni e poi in sede giurisdizionale costituzionale.

Sotto altro profilo non è 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 difficilmente attuabile per le Regioni del Mezzogiorno, in quanto le Autonomie territoriali con maggiore capacità fiscale, adottando le misure ivi previste, potranno creare condizioni di vantaggio sia per le imprese operanti nei loro territori, sia per nuovi insediamenti produttivi. Appare evidente il conseguente rischio che si inneschi un fenomeno di rincorsa verso territori fiscalmente più appetibili a discapito dello sviluppo dei territori del sud che, per le loro condizioni di deficit economico ed infrastrutturale, non potranno adottare tali misure, quanto meno nel breve termine, con conseguenze nefaste per l'economia delle Regioni stesse.

E 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 quei territori.

Si è, così, 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 estensione 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, ma questo è un rilievo che riguarda tutte le Regioni, 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 nel nostro ordinamento.

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, sono carenti i necessari strumenti attuativi.

Rilievo fondamentale assume, poi, il mancato superamento, a tutt'oggi, dello storico *gap* infrastrutturale²³ - sul quale si veda la ta-

²³ Sugli artt. 16 e 22 della l. n. 42 del 2009, oltre ai contributi nei Commenti alla legge indicati *supra*, si vedano A.TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giorn. dir.*

bella 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 definito²⁴.

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).

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

²⁴ 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 aeroportuali. 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.

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 - lo ha confermato, nella Sua relazione, il prof. Antonini - quale asse portante, insieme a quella fiscale, dell'intero processo di riforma²⁵.

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 passo²⁶.

Affinché sia coerente con i principi sanciti dall'art.119 Cost.²⁷ 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*'²⁸.

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 e sociale 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 del dott. Franco - oggi ribadita nella Sua pregevole relazione - che individua nel Mezzogiorno un'area che cresce troppo poco, anche rispetto alle aree europee a sviluppo ritardato. Infatti, se è vero che le difficoltà del Mezzogiorno sono sotto vari profili quelle dell'intero Paese, "*le carenze nella qualità dei servi-*

²⁵ In merito v, tra gli altri, R. GALLIA, *Perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 711 ss.

²⁶ 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.

²⁷ Sui quali v. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *le Regioni*, 2003, 41 ss.

²⁸ 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.

*zi pubblici, gli oneri imposti all'attività d'impresa, le difficoltà del settore privato a essere competitivo e presente nei settori innovativi si manifestano tuttavia 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 ripropongono 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*²⁹.

4. Entrata in vigore la legge n. 42 del 2009 la Regione siciliana, sin dalla fine del 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 refluenze di tipo territoriale ed economico.

Il tentativo iniziale del Governo nazionale è stato quello di ricondurre pienamente le Regioni a Statuto speciale nell'alveo della disciplina generale delle Regioni ordinarie, quindi in evidente contraddizione rispetto alle previsioni della stessa legge delega, che distingue le seconde dalle prime.

La Regione siciliana, in tale contesto, ha cercato di riportare la disciplina finanziaria e tributaria nel prisma dell'autonomia delineata dallo Statuto. Quindi, non una regolazione del tutto riconducibile al decreto attuativo della legge 42, ma una disciplina che passasse per

²⁹ 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/BIItalia_AudizioneDFranco_marzo2011.pdf](http://federalismo.sspa.it/wp-content/uploads/BIItalia_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.

una declinazione puntuale del federalismo fiscale alla stregua ed alla luce dei principi statutari dell'autonomia finanziaria e tributaria.

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 - e colgo l'occasione per ringraziare il suo presidente che ha voluto assicurare l'autorevole contributo a questo Convegno.

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 speciale³⁰.

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 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.

Su questo, sia la Regione siciliana che la Regione Sardegna hanno ritenuto di procedere autonomamente ad avviare studi da porre a base della individuazione dei fabbisogni sui quali fornire indici e parametri per la perequazione infrastrutturale, a partire dal tema dei costi dell'insularità.

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 in-

³⁰ 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>.

terministeriale 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. appendice*)

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 dovrebbe essere colmato attraverso la perequazione infrastrutturale, che è stato sottoscritto dai ministri competenti ed emanato il 26 novembre 2010 ed è stato poi pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* soltanto l'1 aprile 2011 (data che potrebbe anche apparire icastica), 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 avrebbero dovuto essere 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 - lo ricordava nella relazione di ieri il dott. Taormina -, tutti volti ad avviare una trattativa che potesse 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 prevede 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 specifici «*tavoli di confronto*» tra Go-

verno 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 applicarsi³¹.

Va poi ricordato che 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), per la quale è stata avviata, ma non ancora definita, una proficua trattativa con lo Stato³².

È quindi divenuto ormai indifferibile definire le trattative in corso tra lo Stato e la Regione siciliana con il coinvolgimento degli Enti Locali affinché l’equilibrio finanziario sia garantito e la Regione e i Comuni - e mi rifaccio a questo riguardo alle considerazioni del Presidente Scala che mi ha preceduto - non subiscano indebite sottrazioni delle entrate agli stessi spettanti, come reiteratamente richiesto dalla Regione al Governo nazionale, trattative che dovranno contemplare anche gli interventi di perequazione infrastrutturale a partire da trasporti, sanità e scuola ed università.

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 au-

³¹ 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.

³² 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 inverte.

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.

tonomia di entrata e di uscita riservati alle Regioni a statuto speciale³³ richiamati nel comma 1 dell'art. 119 della Costituzione e nell'art. 1 e 2 della legge n. 42/2009 di attuazione dello stesso³⁴.

Tali principi sono stati più volte richiamati dalla giurisprudenza costituzionale: ad esempio con la sent. n. 157/2007 è stata valorizzata l'autonomia finanziaria e tributaria 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 finan-

³³ 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.

³⁴ 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 della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni

ziaria e tributaria 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.

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, ovvero sia 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 n° 42 del 2009 per la modalità di ripartizione delle entrate erariali alle Regioni³⁵.

³⁵ 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 (IR-PEF) 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;

- 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

Come noto, l'impianto finanziario dello Statuto siciliano³⁶ correla le entrate regionali alle funzioni esercitate dalla Regione stessa.

Le funzioni in argomento sono quelle esplicitamente indicate negli artt. 14 e 17 dello Statuto. Ai sensi del primo comma dell'art. 20 dello Statuto, devono 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

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,

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 interloquzioni, 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.

³⁶ 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,

secondo i criteri di priorità che riterrà più opportuni, un'amplessima 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 regionali 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 stessa dovesse superare persino l'ambito di competenza, 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, agiscano come semplici "delegati" del Governo Statale e sotto le disposizioni dello stesso, e non come titolari di funzioni proprie³⁷.

³⁷ 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;

- 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 esclu-

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 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 di controllo dei saldi finanziari della pubblica amministrazione³⁸.

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 "riscosso 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 patito³⁹ per le attività di raffinazione..

sa 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

³⁸ 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.

³⁹ 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 riportare al prodotto raffinato nella Regione in guisa da garantire un effetto autenticamente

Per le altre entrate, la devoluzione alla Regione sarà integrale, privilegiando i criteri di attribuzione automatica del gettito, rispetto ai trasferimenti erariali *ex post*⁴⁰.

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 risiede 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

compensativo 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.

⁴⁰ 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.

trasferire alla Regione, che dovranno essere quindi quelle il cui costo, al netto dei suddetti mancati trasferimenti, renda neutrale finanziariamente 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 pedepedeutica alla perequazione infrastrutturale.

Il compendio informativo prodotto ai fini della ricognizione infrastrutturale deve poi confluire nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche costituita ex art. 13 della l. 196 del 2009 nonché in quella prevista dall'art. 5 della legge 42 del 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.

Sempre al decreto in esame (art. 5) si spinge 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 forme⁴¹.

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 regionali di modifica del testo che avevano quale obiettivo un rafforzamento della concertazione nella programmazione delle politiche di coesione. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, con parere reso il successivo 5 maggio, ne ha proposto la parziale modifica

(http://www.funzionepubblica.gov.it/media/966571/3_parere_commfe_d_atto_governo_328.pdf). Il decreto è stato poi approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 maggio 2011.

Dal tenore delle previsioni del provvedimento in esame (v. art. 8) emerge che si tratta della prima attuazione dell'articolo 16 della legge n° 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,

⁴¹ 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

- 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-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 stanziare 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 stanziare 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 in-

terventi 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 tra le Regioni – come ricordato in precedenza - è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 71 del 2012 la quale ha statuito che non trovano diretta ed immediata applicazione nella Regione siciliana le norme di cui al decreto legislativo n° 88 del 2011 che, si è precisato, detta disposizione in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo l'art. 119 della Carta Costituzionale⁴².

In particolare, con la citata pronuncia, la Corte è intervenuta in merito al decreto legislativo n° 88 del 2011, 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 statutarie⁴³.

Più specificatamente, la Consulta, con la sentenza in questione, ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate 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*

⁴² 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. 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 statutari e profili evolutivi*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2012, 1067 e ss.)

⁴³ 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.

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, infatti, 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 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 spe-

ciali, "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 da quello della Regione siciliana.

A questo riguardo sembra utile sottolineare il puntuale riferimento che la sentenza del giudice delle leggi 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 sviluppo e coesione*, e sui fondi strutturali⁴⁴.

La riconosciuta autonomia della posizione della Regione siciliana, nella sentenza sulla programmazione del *Fondo di 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 del *Fondo sviluppo e coesione* non ancora impegnate e da ri-

⁴⁴ Per alcuni rilievi alla politica di coesione 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, 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.

programmare, sia per le nuove assegnazioni 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 *del 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 riconsiderazione 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 la declinazione dell'autonomia regionale nella programmazione dei fondi strutturali ne va rilevata la sua piena praticabilità 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 fondi⁴⁵ in argomento.

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

⁴⁵ Se da un lato, infatti, è rinvenibile la posizione di autonomia nella "negoziato" (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.

della legge di delegazione n. 42 del 2009, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-*bis*⁴⁶.

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 influente tale modifica normativa, alla quale, invece, la difesa statale si era appellata per richiedere il rigetto del ricorso.

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

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

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. 42/09*, 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 2012⁴⁷.

⁴⁶ A norma del quale «*Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrono 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*»

⁴⁷ 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 deter-

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 e ciò alla stregua di quanto previsto dall'ordinamento europeo settoriale, nonché dall'art. 1 della stessa legge delega sul federalismo fiscale.

Giusta la norma richiamata, infatti, vengono individuate tra le finalità della riforma "*.....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), è indicata 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 stanziato 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 da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

La segnalata tendenza assume connotati a dir poco paradossali 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). Soluzione questa che - tra

mina 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.

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 dai tempi troppo lenti di impiego delle risorse dei fondi strutturali da parte delle Regioni meridionali⁴⁸.

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 imprevedibili 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 italiano 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.

⁴⁸ 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 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

Occorre quindi superare tale criticità ed assicurare un'effettiva accelerazione della dinamica finanziaria, anche in funzione anticiclica, puntando 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.

Si è avuto invece modo di considerare come la Corte costituzionale, con le sentenze in precedenza richiamate, abbia rafforzato tale autonomia, delineando una sorta di regolazione dei confini che ha consentito di riportarne la concreta attuazione alla sede negoziale tra Stato e Regione, prevedendo altresì che essa sia accompagnata dall'individuazione delle misure di perequazione fiscale e infrastrutturale in coerenza con il citato art. 119 Cost.⁴⁹.

Si attende ancora che i tavoli di confronto, così come li definisce l'art. 27 della l. n. 42 del 2009, concludano il loro lavoro (anche se le autonomie differenziate del nord hanno già raggiunto accordi rilevanti, mentre per la Sardegna e la Sicilia tale approdo non sembra imminente) e conducano a quegli accordi ampi che qualificano sempre più l'autonomia differenziata - ed è quanto precisato dal presidente La Loggia nella sua relazione - sul piano della negoziazione e della trattativa da declinare poi, sul piano prescrittivo, attraverso le norme di attuazione degli statuti.

Da queste basi di rafforzamento della negoziazione occorre ripartire per rilanciare l'autonomia speciale quale "*autonomia della responsabilità*", nella quale non possono più trovare giustificazione privilegi ingiustificabili ed insostenibili in tempo di forti difficoltà finanziarie⁵⁰ e di crisi sociale.

Carte e conti in regola - e questa mattina l'amico e collega Piraino richiamava l'insegnamento del Presidente Mattarella - sono indispensabili per riqualificare la Sicilia e per consentire di restituirle quella credibilità e quella reputazione che purtroppo anni di clientelismo e di

⁴⁹ Cfr. E. JORIO, *Gli Statuti delle Regioni e il novellato art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, 17/2008

⁵⁰ 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.

gestione dissennata della finanza pubblica hanno compromesso, 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, proprio per la forza che la connota, sia chiamata ad un supplemento di responsabilità, come la prof. Violini ha opportunamente ricordato nella sua relazione.

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 autonomia⁵¹, dando corpo alla loro naturale vocazione a porsi, secondo modello originario, "*non già quale potere bensì quale servizio per la collettività*"⁵², quella comunità che subisce i patisce le gravi diseguaglianze ricordate dal Primate di Sicilia, Card. Romeo, nella relazione introduttiva al convegno che oggi si conclude.

Soltanto un Paese coeso può ambire a rilanciare la crescita.

L'Italia questa sfida può vincerla - lo ha ricordato proprio il Presidente della Repubblica a Palermo il 9 settembre scorso - se riesce a ritrovare, rinnovandole, le ragioni della coesione anche attraverso il rafforzamento delle autonomie responsabili e competitive.

Occorre ripartire quindi da un uso responsabile dell'autonomia, ed in particolare di quella finanziaria. Ed è proprio in questa prospettiva che Sturzo⁵³, tra i padri dell'Autonomia siciliana, definì l'autosufficienza finanziaria e gli interventi di solidarietà quali tratti fundamenta-

⁵¹ 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*"

⁵² Testualmente A. RUGGERI, *Autonomia regionale* (profili generali) in www.federalismi.it n. 24/2011, spec. 11e ss

⁵³ 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 regionalismo di Luigi Sturzo*, in www.federalismi.it/2010

li dell'autonomia regionale e strumenti essenziali per conseguire il superamento di quel "*depauperamento del sud*", ancora oggi condizione essenziale per la crescita dell'Italia.

Appendice

1. Assemblea regionale siciliana - Dibattito parlamentare sul Federalismo fiscale - seduta n. 203 del 21 ottobre 2010.

2. Posizione della Regione alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art.43 dello Statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009 n. 42 Palazzo d'Orleans - Palermo 10 dicembre 2010.

3. Corte Costituzionale, Sentenza n. 64/2012, in tema di ritenuta lesione dello speciale assetto finanziario della Regione Siciliana.

4. Corte Costituzionale, Sentenza n. 71/2012, In tema di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali (attuazione l. n. 42/2009) anche alle regioni speciali

5. Regione siciliana - Assessorato per l'Economia. Documento "La perequazione infrastrutturale in Sicilia" della Commissione di studio.

1. Assemblea regionale siciliana - Dibattito parlamentare sul Federalismo fiscale - seduta n. 203 del 21 ottobre 2010.

L'AUTONOMIA REGIONALE SICILIANA ED IL FEDERALISMO FISCALE - Relazione dell'Assessore per l'Economia.

Il federalismo, o meglio il rafforzamento della struttura regionale del nostro ordinamento costituzionale - quello che Gaspare Ambrosini definì "Stato regionale" - 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 ardate di regionalismo del tempo, divenendone esso stesso modello e riferimento istituzionale.

Non possono non condividersi le ragioni che spingono al federalismo ed al federalismo fiscale quando ispirate ad aumentare la riconoscibilità dei comportamenti virtuosi degli amministratori e la tracciabilità delle inefficienze, aumentando il ruolo 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 coinvolte, con un sistema fiscale farraginoso, con un forte tasso di evasione.

Lo Statuto siciliano è stato e rimane un riferimento sicuro di qualsiasi regionalismo preso sul serio. Certo, gli anni passati e le riforme intervenute, l'irrompere della prospettiva dell'integrazione europea, le riforme costituzionali intervenute, imporrebbero alcuni interventi di revisione (purtroppo ancora attesi), ma il paradosso è che il processo di affermazione dell'idea del c.d. 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: - da parte dei poteri centrali di uno Stato che ha sempre avvertito 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 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 in se stesso, incapace di incidere se non nella spesa, sempre più parcellizzata, riducendo la forza della specialità a strumento di erogazione incontrollata di risorse i cui esiti sono purtroppo sotto gli occhi di tutti; - 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).

Quale sarà l'effettivo assetto della nostra Repubblica al termine del percorso del riassetto 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 meno che meno possono permettersi i siciliani, costretti da una pesante crisi congiunturale ag-

gravata da un contesto economico debole che mai ha raggiunto i livelli medi di crescita del Paese. Ed è questo, come si vedrà, uno dei principali limiti dei decreti attuativi del federalismo fiscale: la insufficiente previsione di numeri ed assetti "a regime".

Il Capo dello Stato 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, in particolare, ai cittadini le prestazioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione.

Ebbene gli schemi di decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale, in particolare quello in materia di autonomia di entrata delle Regioni e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, estendendo inopinatamente alle Regioni a statuto speciale molte disposizioni, proprio a partire da queste ultime, se non modificato penalizzerà la Sicilia, violando la Costituzione, lo Statuto di autonomia e la stessa legge delega.

Il Governo regionale, sin dalla diffusione delle prime versioni dei testi normativi in questione, ha inteso intervenire avviando un confronto serrato con il Governo nazionale, aggregando dapprima la posizione delle Regioni a statuto speciale ed adesso della conferenza delle Regioni che dovrà esprimere nei prossimi giorni l'intesa allo Stato per la prosecuzione dell'iter approvativo dei decreti, questioni che oggi, doverosamente, vengono rassegnate alla valutazione del Parlamento siciliano.

UNO SGUARDO ALL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE.

Lo Statuto della Regione siciliana 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 altre funzioni.

Nel contempo, prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con cui far fronte all'esercizio di tali funzioni, 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 costruttivo dell'autonomia della Regione. 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 previste entrate.

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 a quello concernente le entrate, in quanto, prima che intorno alla metà degli anni settanta si facesse luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie nello stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparute e sommarie norme di attuazione erano precedentemente intervenute in talune materie, che in tal modo venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

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 estrinsecarsi delle funzioni statutariamente attribuite.

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 effettivamente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica e l'insegnamento universitario, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione 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, salvi striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, di tutte le entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto.

Tanto fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n° 825 del 1971 che, mutando fondamentali principi tributari (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha sconvolto il precedente sistema tributario, 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 derivavano quando trattavasi 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, 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 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.

Non a caso la menzionata 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, tuttavia, a distanza di tanto tempo non è stata ancora emanata, impedendo che la Regione acquisisca 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.

IL FEDERALISMO FISCALE CLAUDICANTE

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 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 - com'è noto - 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 di fronte al Giudice delle leggi la normativa ritenendo che le diverse disposizioni in essa contenute avrebbe comunque determinano 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 ha, in altre parole, opportunamente evidenziato che la legge delega per il federalismo ha, per le Regioni ad autonomia differenziata, soltanto tre articoli cogenti ed è pertanto solo a questi che occorre far riferimento nella trattativa tra Stato e Regione, non potendosi far riferimento alle altre disposizioni neanche per trarne un ancoraggio in termini di principi generali.

Ne consegue che il percorso obbligato dovrà svolgersi secondo le previsioni normative della legge delega, attraverso l'esame della competente commissione paritetica e la successiva adozione delle norme di attuazione.

Va in merito precisato che non si tratta - come qualcuno ha ritenuto in termini a dir poco approssimativi - 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. Ed in quella sede non potrà non pretendere che il criterio di attribuzione della compartecipazione, avuto riguardo alle accise sugli olii minerali raffinati sul territorio, superando l'incongruo parametro del prodotto 'consumato' che non tiene in alcuna considerazione l'impatto ambientale del raffinazione, che nel caso della Sicilia arriva circa al 40% dei prodotti raffinati in Italia.

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 dif-

ferenziata, tenendo conto della loro dimensione finanziaria 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 grandi partecipazioni a tributi erariali (Imposta di registro ed imposta di bollo, imposte ipotecaria e catastale etc. e 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, e riferibile esclusivamente alla prevista attribuzione di tributi erariali ai Comuni, si attesterebbe a circa 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 illusoria per le Regioni del Mezzogiorno, in quanto le Autonomie territoriali con maggiore capacità fiscale, adottando le misure ivi previste, potranno creare condizioni di vantaggio, sia per le imprese operanti nei loro territori, sia per nuovi insediamenti produttivi, con il conseguente rischio che si inneschi un fenomeno di rincorsa verso territori fiscalmente più appetibili a discapito dello sviluppo dei territori del sud che, per le loro condizioni di deficit, non potranno adottare dette misure, con conseguenze nefaste per l'economia delle Regioni stesse.

E 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.

Mancano del tutto negli schemi di decreti approvati all'unanimità dal Governo - non ci risulta ci sia stato non solo dissenso alcuno, ma addirittura un accenno di dibattito sul punto in Consiglio dei Ministri, al quale peraltro il nostro Presidente non è stato invitato a partecipare - le necessarie cautele per escludere del tutto le Regioni a statuto speciale, anzi in molti punti si inseriscono norme di sicura applicazione ad esse, sino alla dichiarata diretta applicazione della disciplina dei costi standard nel settore sanitario.

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 quale ricondotta ai principi fondamentali di solidarietà', di unità nazionale e di capacità contributiva.

LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Rilievo fondamentale appare poi il mancato superamento, a tutt'oggi, dello storico gap infrastrutturale esistente tra le Regioni riaffermato formalmente dal legislatore delegato nell'art. 22 della legge delega 42/09 laddove, impone al Governo nazionale la "ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale.....", della quale non vi è traccia nel processo attuativo sinora posto in essere.

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

La norma, una delle tre che si applica alle Regione a statuto speciale, è di fondamentale importanza ed al secondo comando IMPONE l'avvio delle iniziative per il recupero del deficit infrastrutturale.

Non un rigo, non una parola e stata sin qui spesa sulla perequazione infrastrutturale che la legge sul federalismo fiscale individua quale asse portante, insieme a quella fiscale, dell'intero processo di riforma.

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, da quello che emerge dal dibattito sino ad adesso sviluppato, la perequazione fiscale è appena accennata ed ancora incerta, mentre quella infrastrutturale è del tutto inesistente, è evidente che questo federalismo è più che claudicante, rischia di naufragare dopo qualche metro.

Siamo per un federalismo equo e solidale, e non per un modello che penalizzi il sud determinando benefici certi al nord e disagi più che sicuri al sud. La ricerca apparsa su un noto quotidiano economico qualche giorno fa dimostra chiaramente la fondatezza delle intuizioni che hanno guidato l'azione del governo, Palermo e Catania sarebbero le Città più penalizzate.

Non possiamo permettere che il federalismo schiacci i siciliani, lasci immutato il divario infrastrutturale, appesantisca il disagio economico imponendo un incremento dell'imposizione fiscale che trasformi la Sicilia in un'area di svantaggio fiscale.

Come dicevo queste osservazioni critiche sono state rappresentate nelle opportune sedi istituzionali (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) depositando apposite proposte emendative a tutela delle prerogative statutarie della Regione Siciliana. Tali proposte hanno raccolto non solo il consenso di tutte le Regioni ad autonomia differenziata, ma anche quello dell'intera Conferenza delle Regioni e delle Province autonome divenendo parte integrante della piattaforma delle proposte per l'intesa sui decreti delegati proposti dal Governo.

Si ritiene utile precisare altresì che, pur avendo lo Statuto della Regione siciliana, delineato ante litteram un assetto federalista, a tutt'oggi la Regione non ha visto la concreta realizzazione della sua autonomia finanziaria sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, e ciò per preminente volontà dello Stato.

Posto quanto sopra, se da un lato risulta necessario vigilare sul processo attuativo del federalismo fiscale a livello nazionale al fine di tutelare le prerogative "uniche" che lo Statuto riconosce alla Regione siciliana, richiedendo altresì l'immediata apertura del tavolo di trattativa sulla perequazione infrastrutturale, dall'altro non può prescindere oggi dall'invocare con forza la piena e completa attuazione delle disposizioni statutarie. Siffatte rivendicazioni non devono trascurare la circostanza che gli oneri che la Regione andrà ad acquisire in conseguenza del trasferimento delle funzioni, e quindi generale accrescimento dei poteri regionali, dovrà accompagnarsi alla previsione di un ammontare di risorse sufficiente a garantire l'integrale copertura delle funzioni pubbliche attribuite, principio consacrato dall'art.119 della Costituzione.

Giuseppe Alessi, nel discorso per l'insediamento del primo governo regionale ebbe a precisare: lo Stato unitario non può, non deve ignorare le nostre difficoltà regionali, la gelosa difesa dell'autonomia da parte nostra non autorizza un distacco della Regione dalle responsabilità nazionali, sottolineando la forza dell'impostazione sturziana della Regione nella Nazione.

Chi vorrà' costruire un federalismo equo e solidale, responsabile e che punti alla coesione, non potrà non trovare i siciliani e loro istituzioni fieri sostenitori, ma non possiamo essere disponibili, e lo dobbiamo fare nel rispetto dei valori dell'autonomia conquistati dai nostri Padri e da offrire oggi alle generazioni della nuova Sicilia, ad assecondare, tanto peggio nell'indifferenza, un assetto che consegna i siciliani ad un divario non solo incolmato, ma che a quel punto diverrà incolmabile. Grazie.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
Ordine del Giorno n. 413, approvato all'unanimità

L'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

PREMESSO che la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante 'Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è incentrata sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione alle autonomie locali di una maggiore autonomia di entrata e di spesa, delineando così un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra queste ultime e lo Stato;

CONSIDERATO che tale indirizzo è stato condiviso dalla Regione siciliana, che vede nell'affermazione del federalismo fiscale un'occasione per la definizione di rapporti più congrui tra una Regione a Statuto speciale e lo Stato, nonché un'opportunità per migliorare e accentuare il grado di responsabilità locale nell'equilibrato uso delle risorse, con particolare attenzione al rapporto fra entrate e uscite ed alla qualità ed efficienza dei servizi offerti;

VISTO che la citata legge n. 42 del 2009, in particolare al comma 2 dell'articolo 1, prevede espressamente che alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in conformità con gli statuti, si applicano in materia esclusivamente le disposizioni degli articoli 15, 22 e 27 della medesima legge, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 201/2010) a seguito di ricorso promosso dalla Regione siciliana;

OSSERVATO che i primi decreti legislativi del Governo nazionale in materia di federalismo fiscale, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario violano le richiamate disposizioni, producendo effetti devastanti sul sistema delle entrate regionali a seguito della riduzione delle aliquote IRPEF, della compartecipazione degli enti locali territoriali a tributi erariali e contestuale previsione di istituzione dei nuovi tributi municipali sostitutivi dei tributi erariali, nonché la progressiva riduzione dell'IRAP, senza alcuna determinazione assunta per il superamento del gap infrastrutturale come, invece, espressamente previsto all'articolo 22 della legge delega n. 42 del 2009;

RICONOSCIUTO come doveroso l'impegno delle istituzioni regionali a difesa delle prerogative dello Statuto speciale e per la sua piena attuazione contro ogni ostinato centralismo statale teso a ostacolare il processo simmetrico e contestuale di integrazione della devoluzione delle funzioni e delle entrate secondo il disegno delineato nello Statuto medesimo;

CONDIVISA la necessità che il Governo regionale presenti apposite proposte emendative a tutela delle prerogative statutarie della Regione siciliana presso la competente sede istituzionale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;

CONSIDERATO che la Sicilia ha interesse ad essere parte attiva del processo di decisione in quanto Regione del Mezzogiorno ed in quanto Regione a Statuto speciale, essendo chiaro che il carattere dei provvedimenti adottati dal Governo nazionale sono fortemente segnati da un'accelerazione ispirata dalla Lega per puri motivi politici, piuttosto che da un rispettoso coinvolgimento delle istituzioni e delle prerogative delle regioni speciali e da una volontà di recupero e definitiva soluzione della questione meridionale,

IMPEGNA IL GOVERNO DELLA REGIONE

ad intervenire secondo quanto lo stesso Capo dello Stato Giorgio Napolitano ha indicato recentemente, evidenziando come i principi fissati dall'art. 119 della Costituzione esigano un impegno forte e rinnovato di tutti i livelli di governo della Repubblica per garantire le condizioni necessarie per una crescita equilibrata e solidale dell'intero Paese, assi-

curando, in particolare, ai cittadini le prestazioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione, e pertanto richiedendo la modifica degli attuali schemi di decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale, in particolare quello in materia di autonomia di entrata delle Regioni e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, che, se rimarranno tali, penalizzeranno fortemente la Sicilia violando la Costituzione, lo Statuto di autonomia e la stessa legge delega; a vigilare sul processo attuativo del federalismo fiscale a livello nazionale al fine di tutelare le prerogative che lo Statuto riconosce alla Regione siciliana, richiedendo altresì l'immediata apertura del tavolo di trattativa sulla perequazione infrastrutturale, attesa la violazione del Governo nazionale rispetto a quanto riaffermato formalmente dal legislatore delegato nell'art. 22 della legge delega n. 42 del 2009 laddove pur disponeva a carico dello Stato la 'ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale (...)', di cui tuttavia non vi è traccia nel processo attuativo sinora posto in essere; a proseguire nell'azione di tutela degli interessi della Regione siciliana mantenendo il collegamento con le altre Regioni meridionali ed il coordinamento con esse delle proposte utili al superamento delle differenze di sviluppo e di condizione economica sociale e civile tra le due parti d'Italia; a proseguire nell'azione di tutela delle prerogative dell'Autonomia siciliana rafforzando il coordinamento con le altre Regioni a statuto speciale nella ferma difesa dei principi e disposizioni al riguardo previsti dalla stessa legge delega n. 42 del 2009 e dei principi e garanzie sanciti dall'articolo 119 della Costituzione; ad intervenire perchè la definizione dei costi standard tenga conto del necessario progressivo allineamento delle condizioni di produzione dei servizi in Sicilia alle condizioni medie nazionali, evitando un'improvvisa penalizzazione nell'erogazione dei servizi ai danni dei cittadini della Regione siciliana; ad impedire che gli oneri che la Regione andrà ad acquisire in conseguenza del trasferimento delle funzioni e quindi del generale accrescimento dei poteri regionali non siano accompagnati dalla previsione di un ammontare di risorse sufficiente a garantire l'integrale copertura delle funzioni pubbliche attribuite, principio consacrato dal richiamato art. 119 della Costituzione; a contrastare l'opera di progressiva dissoluzione dei punti di forza dell'autonomia siciliana da parte dei poteri centrali di uno Stato che ha costantemente avversato l'attuazione delle principali novità della Carta autonomistica con leggi, regolamenti, atti amministrativi, come storicamente dimostra la mancata attuazione degli articoli 32, 37 e 38 dello Statuto speciale; ad impedire che la realizzazione del federalismo fiscale nella Repubblica costituisca un salto nel buio che i siciliani non possono permettersi, costretti da una pesante crisi congiunturale aggravata da un contesto economico debole, che mai ha raggiunto i livelli medi di crescita del Paese.

2. Posizione della Regione siciliana alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 43 dello Statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009 n. 42 Palazzo d'Orleans - Palermo 10 dicembre 2010.

LINEE D'INDIRIZZO PER L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DI CUI AGLI
ARTICOLI 15, 22, E 27 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N.42
NELLA REGIONE SICILIANA

La prospettiva del federalismo apre una stagione di grande riforma per l'ordinamento statale e regionale siciliano. Appare evidente che gli approdi di questa importante riforma incideranno sullo sviluppo della Sicilia e sulle risorse all'uopo disponibili.

Il Governo regionale ha avviato un serrato confronto con lo Stato e con le altre Regioni sul modello di federalismo affinché, nell'inveramento dell'art. 119 Cost. delle disposizioni dello Statuto siciliano in materia di autonomia finanziaria e della l. n. 42 del 2009, si segua un percorso che consenta di rispettare i principi di solidarietà, equità e coesione.

Su proposta del Governo regionale l'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 21 ottobre 2010, ha approvato all'unanimità l'ordine del giorno n. 203 sui criteri da seguire nell'attuazione del federalismo fiscale, documenti che deve ritenersi facciano parte integrante della presente comunicazione.

Va poi considerato lo scenario complessivo delle politiche per il sud nel quale va collocata la complessa attuazione del federalismo fiscale.

Appare evidente che la Regione siciliana rigetta, in primo luogo, ogni inopinato tentativo, posto in essere dal Governo statale, di ricomprendere la disciplina relativa alla Sicilia al di fuori nell'alveo delle norme di attuazione che codesta Ecc.ma Commissione vorrà definire, in coerenza non solo con lo Statuto e la stessa legge n. 42 del 2009, ma anche con gli orientamenti della giurisprudenza che, di seguito, saranno più puntualmente richiamati, attraendo la stessa nell'orbita di quella relativa alle Regioni a statuto ordinario.

Sotto altro profilo, ma si tratta di questione tutta politica, occorre considerare che con il prospettato Piano per il sud e con le ultime delibere del CIPE il Governo statale intende trasferire a carico dei fondi destinati allo sviluppo della Sicilia – seppur con legge ordinaria dello Stato, quando addirittura non ricorrendo ad atti amministrativi –, nel contempo ridotti, il costo di politiche di settore di esclusiva pertinenza dello Stato: basti pensare al settore delle prefetture e della giustizia (per le quali, più efficacemente, si dovrebbero destinare puntualmente le ingenti risorse confiscate alla mafia in Sicilia), della formazione universitaria.

La Sicilia intende appieno partecipare al processo di costruzione del federalismo fiscale ed intende farlo partendo dallo Statuto regionale e dal suo spirito autenticamente autonomista anche sul piano finanziario. Ma senza in alcun modo rinunciare a chiedere la immediata attivazione dei meccanismi perequativi sia sul piano fiscale che infrastrutturale, in assenza dei quali l'approdo al federalismo accentuerà il divario economico e sociale che 150 anni di Unità d'Italia, e proprio quest'anno ricorre l'importante anniversario, non sono riusciti a colmare, sancendo un'inaccettabile discriminazione tra cittadini del medesimo Paese.

PREMESSA

Con questo documento si intende fornire alla Commissione Paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, nell'odierna seduta del 10 dicembre 2010, una prima sintetica prospettazione delle linee d'indirizzo alle quali il Governo regionale intende improntarsi nell'avvio del percorso attuativo del "federalismo fiscale" in seno al contesto ordinamentale e territoriale della Regione Siciliana.

Al riguardo è necessario premettere che per esplicita previsione normativa, recata dall'art.1, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n.42, alle regioni a statuto speciale si applicano, in conformità ai rispettivi statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22, e 27 della stessa legge. Tale previsione trova compendio nello testo dello stesso art.27 secondo il quale le stesse regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi e principi del processo federalista ad esse riferibili "*secondo criteri e modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi*". L'univocità interpretativa da attribuire alla clausola di esclusione derivante dal già menzionato art.1, comma 2, trova risolutiva consacrazione in una recente sentenza della Corte Costituzionale (n.201/2010) che, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale che proprio la Regione Siciliana aveva sollevato in ordina ad alcuni articoli della stessa legge 5 maggio 2009, n.42, ha avuto modo di ribadire che:

- gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle regioni a statuto speciale sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27, ritenendo come siffatta conclusione si fondi su di una sicura esegesi del dato normativo priva di plausibili alternative;

- l'unico Organo statutariamente titolato ad esercitare la speciale funzione di partecipazione procedimento legislativo di attuazione del federalismo fiscale in Sicilia rimane la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, precisando come l'attività del "tavolo di confronto" previsto al comma 7 dello stesso articolo 27 non possa in alcun modo interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello Statuto, riservata alla stessa Commissione paritetica.

È proprio a partire dalla prospettiva ermeneutica chiaramente delineata dalla Consulta che, si ritiene, debba prendere avvio l'attività della Commissione paritetica alla quale viene di seguito illustrata, con riserva di ulteriori approfondimenti, la posizione del Governo regionale non prima del necessario richiamo all'evoluzione storica, nei suoi profili salienti, dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana.

L'EVOLUZIONE STORICA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA LO STATO E LA REGIONE

Come è noto norme fondamentali della finanza regionale sono quelle contenute negli articoli 36, 37, 38 e 39 dello Statuto regionale, che, pur operando una generale attribuzione di cespiti di entrate alla Regione nella loro intera consistenza con espressa esclusione di taluni tributi riservati allo Stato, e adottando, *ante litteram*, un criterio di separazione tributaria, aggiungeva la previsione di trasferimenti quali quelli inerenti il fondo di solidarietà nazionale (Art. 38 dello Statuto siciliano) volti a controbilanciare in un'ottica complessiva a livello nazionale, le minori entrate tributarie percepibili dalla Regione in considerazione della circostanza che a livelli più bassi si pongono i redditi prodotti in Sicilia e, quindi, la sua stessa capacità di produzione del reddito lordo rispetto al PIL nazionale.

Una siffatta previsione, intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione Sicilia dagli art.14 e 17 del-

lo Statuto. Ciò almeno secondo il disegno costruttivo dell'autonomia della predetta Regione, quale fu elaborato nel 1947. Ma un siffatto progetto postulava che alla nascente Regione Siciliana si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente contemporanei, da un lato le funzioni e dall'altro lato le previste entrate.

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 a quello concernente le entrate, in quanto, prima che intorno alla metà degli anni settanta si facesse luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie dallo stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparute e sommarie disposizioni attuative erano precedentemente intervenute in talune materie, che, in tal modo, venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

Da considerare 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 estrinsecarsi delle funzioni statutariamente previste siccome attribuite. Tale barriera, nel tempo, fu consapevolmente manovrata, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, deve prendersi atto che rimangono non effettivamente trasferite funzioni come, la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica e l'insegnamento universitario, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate statutariamente previste, la Regione sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione 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, poté fruire, salvi striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, di tutte le entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto.

Tanto fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n° 825 del 1971 che, mutando fondamentali principi tributari (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) sconvolse il precedente sistema tributario, 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 trovavansi 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 facendosi venire meno, ad esempio, l'intera applicazione dell'art. 37 dello Statuto ed i 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, senza più possibilità di scaverarlo 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 dicasi 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.

Non a caso la 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, però, a distanza di tanto tempo non è stata ancora emanata, impedendo che la Regione acquisisca 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.

Il sistema di finanziamento della Regione siciliana, quale delineato dallo Statuto, muoveva dalla idea che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle sue funzioni ordinarie mediante le entrate patrimoniali e tributarie spettanti. Si trattava, notasi, di un modello che garantiva l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche normalmente attribuite alla Regione a livello statutario, modello, codesto, che poteva andare bene nel momento in cui fu concepito, ma che si è presentato abbastanza inadeguato allo sviluppo successivamente avuto dallo Stato sociale, giacché la Regione, a causa dei più bassi redditi dei suoi contribuenti ed in conseguenza del più elevato costo delle funzioni, non sarebbe stata comunque in grado, con le entrate riconosciute dallo Statuto, di fronteggiare le spese necessarie all'esercizio delle funzioni che, pur nominalmente attribuite, di poi non le sono state trasferite.

Ciò trova conferma nella circostanza che la Sicilia risulta essere tra le regioni la penultima in ordine al reddito procapite e una delle ultime, per quanto riguarda la percezione di entrate pubbliche e di spese pubbliche procapite ad essa destinate.

La prospettiva di addivenire ad una soluzione conforme alle previsioni statutarie ricercata dall'Amministrazione regionale attraverso un'interpretazione evolutiva delle vigenti norme di attuazione coerenti col principio di territorialità dell'imposta sancito dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia (Sent.138/99 e 306/04) è venuta meno a seguito dell'emanazione della sentenza n.116/10, con la quale la Corte Costituzionale ha inaspettatamente riconsiderato il suo più recente e consolidato orientamento, denegando la spettanza alla Regione siciliana di tutti quei tributi che sono espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della Regione stessa in ragione della collocazione nell'ambito territoriale del fatto cui si collega il sorgere della obbligazione tributaria (principio della territorialità dell'imposta).

In particolare, decidendo il giudizio la Corte ha ritenuto *“di doversi discostare dall'interpretazione dello statuto e delle norme attuative fornita dalle più recenti pronunce”* (sentenza n°111 del 1999, sentenza n° 138 del 1999, sentenza n° 66 del 2001, e sentenza n° 306 del 2004), e *“di dover riaffermare, al riguardo, la ricostruzione del sistema di riparto del gettito tributario tra Stato e Regione siciliana, confermativa di quella evidenziata dalle sentenze n. 81 e n. 71 del 1973”* secondo cui l'unico criterio generale di riparto è quello basato sul luogo della riscossione.

IL COORDINAMENTO DELLE NORME D'ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 36, 37 E 38 DELLO STATUTO CON I PRINCIPI DELLA DELEGA LEGISLATIVA APPLICABILI ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Il coordinamento delle norme di attuazione dello Statuto con i principi della legge 42/09 applicabili alle regioni a statuto speciale postula sul piano del merito, prima ancora che della tecnica normativa, la necessità di una complessiva rideterminazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

In merito non è superfluo richiamare come le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria siano ancora quelle contenute nel già citato D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in vigore dal 1966.

Ora è noto come la varietà e la complessità dei numerosissimi interventi normativi succedutisi nel tempo abbiano reso il sistema tributario radicalmente diverso da quello applicato negli anni sessanta del secolo scorso del quale hanno tenuto conto le disposizioni attuative del 1965. In verità, già l'art.4 della legge delega n.825/71 aveva previsto la necessità di complessiva rivisitazione resa ancor più urgente dal successivo evolversi del quadro normativo di riferimento.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla riforma entrata in vigore in parte nel 1973 e in parte nel 1974, con la quale è stata modificata l'imposizione sui consumi, per esigenze di adeguamento a livello comunitario, attraverso la sostituzione dell'IGE (imposta generale sull'entrata) con l'IVA (imposta sul valore aggiunto) recante un meccanismo impositivo del tutto diverso, ed è stato ristrutturato il sistema delle imposte sui redditi attraverso la soppressione delle imposte reali e la loro sostituzione con un'imposta personale, di elevatissimo gettito, quale è l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

L'ultimo e più significativo intervento normativo postulante la riscrittura delle norme in questione è proprio quello in tema di federalismo fiscale, strettamente connesso alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione avvenuta con la legge costituzionale n.3 del 2001. Le nuove norme di attuazione, se da un lato dovranno tenere conto dei principi contenuti dalla legge delega riferibili alle regioni a statuto speciale, dall'altro dovranno innestarsi nella cornice costituzionale dei rapporti finanziari con lo Stato tracciata dagli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto come, peraltro desumibile dall'art.27 dello stessa legge n.42/2009, con ciò determinando superando, attraverso una complessiva evoluzione del quadro normativo, la preclusione posta dalla citata sentenza n.116/2010 sulla scorta del dato testuale di norme d'attuazione risalenti a quasi mezzo secolo fa.

TRIBUTI ERARIALI DI SPETTANZA REGIONALE E PRINCIPIO DI TERRITORIALITÀ

In quella sede la Commissione Paritetica, dovrà introdurre, in attuazione dell'art.36, per la ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione prioritariamente il criterio della territorialità dell'imposta non trascurando, di tenere fermo il criterio della territorialità della riscossione, già utilizzato nell'attuale sistema di ripartizione.

Siffatta istanza regionale non può non trovare accoglimento in considerazione dell'analogo trattamento riservato dallo Stato alle altre Regioni, sia a statuto speciale che a statuto ordinario.

Infatti, per la Regione Sardegna, con le disposizioni dettate ai commi 834 e seguenti della legge finanziaria n.296/06, si è proceduto alla ridefinizione dei cespiti che costituiscono le entrate della stessa, incrementando così la massa finanziaria disponibile per la stessa Regione. Mentre il comma 834 della citata legge oltre a ridefinire le quote compartecipative ai contributi erariali della Regione Sardegna, introduce per la stessa il principio della territorialità dell'imposta.

Analogamente, anche per la Regione Trentino Alto Adige e province autonome, la legge 23/12/2009, n.191, modificando con l'art.2 commi 106-125 il relativo ordinamento finanziario, ha introdotto il criterio della territorialità dell'imposta per la ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione.

Si precisa che per il riconoscimento alle innanzi citate Regioni del suddetto principio di ripartizione delle entrate il legislatore statale ha fatta propria la formulazione

contenuta nell'art.4 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria (D.P.R. 1074/1965).

Siffatto criterio viene utilizzato altresì dalla legge delega per il federalismo fiscale (l.42/2009 art.7 comma 1 lett.d) ai fini della ripartizione delle entrate tributarie fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario.

Pertanto, la Sicilia non può rimanere l'unica Regione esclusa dall'applicazione di questo principio, anche perché su siffatte entrate la stessa fa affidamento per coprire gli oneri che deriveranno dall'esercizio di quelle funzioni che, pur statutariamente attribuite alla stessa, non le sono state ancora trasferite (sanità, pubblica istruzione, assistenza), che costituiscono funzioni fondamentali ai sensi della lett. m) dell'art.117 della Costituzione.

LA COMPARTICIPAZIONE ALLE ACCISE

In vista del processo di completamento del trasferimento delle funzioni statutarie e di quelle derivanti dall'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale ai sensi del comma 4 dell'art.27, e in ossequio al principio costituzionale dell'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alla Regione dovranno essere garantite adeguate modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati nel territorio della Regione siciliana. Infatti, risulta che proprio in siffatti impianti avviene la raffinazione del 40 per cento dell'intera produzione nazionale, equivalente in termini di gettito di accise sugli oli minerali a circa 8 miliardi di euro annui (stima del Dip. Finanze su dati rilevati dall'Unione petrolifera italiana e dal bilancio statale) che, in atto, affluiscono al bilancio dello Stato a fronte di un pesantissimo carico ambientale sopportato dal territorio e dalla popolazione della Sicilia.

Si precisa che, invece, il gettito della medesima imposta, riscossa dallo Stato, in base alla legislazione vigente che prevede la relativa esigibilità all'atto dell'immissione in consumo, ascende a circa 1,3 miliardi di euro annui (dato fornito dall'Ag. delle Dogane per l'anno 2006) , per i prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio della Regione siciliana.

È vero che l'art. 36 dello Statuto, al secondo comma, in termini di deroga al generale principio sancito dal primo comma, riserva allo Stato "le imposte di produzione", che sono tecnicamente quelle monofase commisurate ai beni prodotti e dovute dai soggetti che realizzano la fabbricazione.

Tuttavia la normativa, tanto nazionale che comunitaria, utilizza il termine "accise" per riferirsi a tutti i tributi speciali, che, in aggiunta all'IVA, colpiscono taluni beni o nella fase di produzione o in quella del consumo. Le accise, quindi, oltre alle "imposte di produzione", comprendono anche le imposte monofase commisurate al prezzo dei beni effettivamente consumati e applicate nell'ultima fase del ciclo di produzione e commercializzazione, cioè all'atto dell'immissione dei beni al consumo.

Tra le accise particolare rilievo assumono le imposte che colpiscono gli oli minerali già in precedenza menzionate.

Tali imposte ben possono configurarsi, oggi, come tributi ambientali: con tale qualifica figurano nella normativa comunitaria. La loro natura appare, quindi, di gran lunga mutata rispetto a quella regolata nel 1965, e presa in considerazione nelle coeve norme di attuazione.

La rilevanza del profilo ambientale fa sì che in sede di destinazione del gettito si debba tener conto del luogo in cui avviene la produzione degli oli minerali perché è in tale luogo, a prescindere da quello in cui vengono consumati, che si realizzano gli effetti

dannosi, alla rimozione dei quali dovrebbe essere destinato il gettito nella logica propria dei tributi ambientali.

Le nuove norme di attuazione dovranno, pertanto, tenere conto dell'evoluzione della disciplina dei tributi sugli oli minerali, non più agevolmente riconducibili alle imposte di produzione riservate allo Stato di cui all'art. 36, II comma, dello Statuto e statuire nel senso che debbano spettare alla Regione ed essere commisurati alle quantità prodotte negli stabilimenti situati in Sicilia.

Ove tale soluzione non venisse accolta, si dovrebbe comunque prevedere che confluisca nelle casse della Regione una somma, da destinare al recupero dell'ambiente danneggiato dalla produzione di idrocarburi, in misura pari all'intero gettito, o a una sua percentuale elevatissima, delle accise sugli oli minerali.

LA COMPETENZA REGIONALE PER L'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO DEI TRIBUTI

In sede di predisposizione di coordinamento della finanza regionale con la legge delega sul federalismo fiscale, uno dei principi fondamentali in quest'ultima contenuto riguarda la previsione del coinvolgimento delle Regioni e dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale (articolo 2, comma 2, lettera d) legge 42/09) nonché la previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino efficienti modalità gestionali.

A tal fine è necessario prevedere adeguate e più articolate forme di cooperazione istituzionale, ulteriori rispetto all'avvalimento di cui all'art.8 del D.P.R. 1074/1965, tra i medesimi Enti e gli Uffici finanziari dello Stato che consentano l'utilizzo delle Direzioni regionali delle Entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali (articolo 25, comma 1, lettera a) della legge 42/09).

Tanto in conseguenza della comprensibile circostanza che il rapporto di imposta si svolge anche attraverso la fase dell'accertamento e non solo della riscossione, che sono funzioni concettualmente distinte ma sincrone in alcuni casi. Infatti mentre la riscossione riguarda il materiale adempimento dell'obbligazione tributaria, la prima consiste negli atti necessari per la determinazione dei presupposti e dei vari elementi del debito d'imposta, involgendo non solo apprezzamenti ma anche questioni giuridiche spesso delicate relative alla natura del tributo, all'applicazione dell'aliquota, alla posizione personale del contribuente.

La Regione siciliana in atto, non partecipa all'attività di accertamento nè concorre all'indicazione di indirizzi programmatici ed operativi, nella gestione dei tributi erariali ad essa statutariamente spettanti, non essendo intervenute disposizioni legislative che abbiano attuato e determinato il passaggio alla Regione delle funzioni al riguardo, nonostante la previsione normativa recata dall'art.36 che nel configurare un impianto finanziario della Regione fondato sul principio di separatezza dei tributi, presuppone la titolarità in capo alla stessa oltre che della potestà della riscossione anche quella dell'accertamento dei tributi.

Pertanto, la Regione siciliana non può non riconsiderare il sistema gestionale dei propri tributi, non escludendo la rivendicazione della funzione dell'accertamento dei tributi erariali di propria spettanza anche avvalendosi della collaborazione delle Agenzie fiscali le cui modalità potranno essere disciplinate nelle stesse Norme di attuazione.

LA NEUTRALITÀ FINANZIARIA PER LA REGIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FEDERALISMO MUNICIPALE

Nella rivisitazione della normativa di coordinamento non potranno trascurarsi interventi volti a disciplinare i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali ubicati nel relativo territorio giacchè le norme statali contenute nella legge delega sul federalismo fiscale e nei successivi decreti delegati in materia di finanza locale incidono fortemente sull'impianto finanziario della Regione siciliana. Pertanto, dovranno trovarsi le soluzioni idonee a consentirne la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, in attuazione del generale principio di neutralità finanziaria della riforma federalista enunciato all'art. 28, comma 4 della stessa legge delega.

A tal fine non può non riguardarsi all'orientamento della giurisprudenza costituzionale che in ordine al concetto di neutralità finanziaria ovvero di equilibrio della finanza pubblica, ha avuto modo di affermare che il legislatore statale risulta legittimato ad intervenire, anche attraverso misure riduttive delle capacità finanziarie regionali, purchè le stesse non superino il limite della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza, in altri termini "possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purchè non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni" (sent. Corte Costituzionale 138/1999, 376/2003, 417/2005, 169/2007 e 120/2008).

E tanto viepiù in considerazione della circostanza che la Regione siciliana non risulta, per espressa ammissione della Corte Costituzionale (sent.442/2008), titolare della funzione della finanza locale, giacche l'art. 14, lettera o) dello Statuto ascrive alla competenza della stessa esclusivamente l'«organizzazione degli enti locali» (recte: «regime degli enti locali»), con la conseguenza che nessun onere, relativo al finanziamento degli Enti Locali, può ricadere sul bilancio regionale.

LA RIVISITAZIONE DELLE NORME D'ATTUAZIONE DELL'ART.37 DELLO STATUTO IN COERENZA CON GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Tralasciando qualsivoglia osservazione sulla formulazione letterale della attuale norma di attuazione dell'art.37 (Decreto legislativo 3 novembre 2005, n.241), che dalla sua emanazione non ha trovato a tutt'oggi attuazione, si ritiene opportuno una riformulazione della stessa che assuma il carattere della "norma di attuazione" indicando i criteri cui attenersi per l'attribuzione alla Regione delle spettanze a tale titolo. Non trascurando di precisare, nella stessa sede, il principio posto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.145/2008 in ordine al concetto di "simmetria".

L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 38 DELLO STATUTO

L'art. 38 dello Statuto prevede il cosiddetto contributo di solidarietà nazionale. Lo Stato è tenuto a versare annualmente alla Regione a titolo di solidarietà nazionale una somma da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici al fine di "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto della media nazionale".

Le condizioni che allora giustificarono l'introduzione dell'art.38, sussistono, purtroppo, ancora oggi. La disoccupazione è largamente superiore alla media nazionale; la carenza di adeguate infrastrutture, essenziali per lo sviluppo economico, è ben nota.

Ne è una riprova l'inserimento della Sicilia tra le Regioni dell'obiettivo 1 all'interno dell'Unione Europea.

La somma, per prassi, è stata fissata in decreti di esclusiva provenienza statale.

Nei primi decenni la somma corrisposta è stata di importo significativo, è stata commisurata ad una elevatissima percentuale del gettito delle imposte di fabbricazione in Sicilia.

Successivamente, in aperta violazione del III comma dell'art. 38, che prevedeva la revisione quinquennale di tale assegnazione "con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo", il contributo è stato determinato in cifra fissa per importi assolutamente modesti e inadeguati al fine.

Per il 2010 ancora nessuna somma è stata erogata né risulta che sia stata fissata.

In sede di modifica delle norme di attuazione si rivela necessario che, in conformità all'art. 38, vengano individuati precisi criteri di quantificazione, collegati a parametri certi, anche in vista dell'aggiornamento quinquennale. Solo una quantificazione prefissata può consentire alla Regione di tenerne conto nei propri bilanci ai fini di una corretta programmazione.

Con ciò non trascurando un preciso riferimento agli interventi speciali aggiuntivi dell'art.119, quinto comma e all'art.22 della legge delega 42/09 laddove, va a disporre a carico del Governo nazionale la "*ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale.....*", che sono applicabili anche alla Sicilia pur in assenza di una precisa previsione statutaria, giacché l'elemento di tale categoria di entrate è carattere aggiuntivo che ha rispetto ad altri finanziamenti destinati al normale finanziamento della Regione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli indirizzi sinteticamente enunciati costituiscono, secondo quanto già precisato in apertura, una prima illustrazione suscettibile, ovviamente, degli ulteriori approfondimenti di cui necessita una materia tanto articolata e complessa come quella in trattazione.

Quanto sin qui argomentato necessita, tuttavia, di un'ulteriore conclusiva integrazione, riferibile ad aspetti specifici che chiamano in causa la competenza dei corrispondenti Rami dell'Amministrazione regionale dei quali si ritiene la Commissione paritetica debba sin d'ora programmare l'audizione.

Tanto in particolare deve dirsi per gli aspetti relativi all'analisi delle funzioni nelle già indicate materie della sanità, dell'assistenza e dell'istruzione ai fini della quantificazione dei relativi costi *standard* e correlato trasferimento.

Particolare attenzione deve, inoltre, essere dedicata allo schema di decreto legislativo, già approvato in via preliminare dal Governo centrale, relativo ai meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni nonché all'istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (artt.2, 5, 17 e 26 della legge delega), che all'art.18 dello schema stesso ne prevede la possibile applicazione, nel rispetto dei rispettivi Statuti, alle regioni ad autonomia speciale, evocando a tal fine i meccanismi dell'articolo 27 della legge delega.

È evidente come nella Regione Siciliana la materia dovrebbe essere riguardata, per quanto attiene alle norme relative al Presidente della Regione, nell'ambito dei contenuti propri della cosiddetta "legge statutaria" di cui all'art.9, terzo comma, dello Statuto per come modificato dalla legge costituzionale n.2 del 2001 e per quanto riguarda le disposizioni relative agli amministratori locali alla luce della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali derivante dagli articoli 14, lett. o) e 15, terzo comma dello Statuto stesso.

Infine, ulteriore necessità di approfondimento si ritiene debba essere riservata allo schema di decreto legislativo, anch'esso approvato in via preliminare dal Governo centrale attuativo dell'art.22 della legge delega (perequazione infrastrutturale).

Da un canto appare di fondamentale importanza, infatti, avere avviato contestualmente a quello in materia fiscale il percorso perequativo infrastrutturale previsto dalla norma in questione, ancorché in termini assolutamente iniziali ed insufficiente, come chiaramente appare dal richiamo alla compatibilità coi vincoli di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica(art.5, comma 2 dello schema).

Quel che non appare, tuttavia, di altrettanta evidenza, così da rendere necessario ad avviso del Governo regionale uno specifico approfondimento da parte della stessa Commissione paritetica, è, invece la relazione tra la disciplina attuativa dell'art. articolo 16 della legge delega (che secondo la medesima legge delega e, parimenti, alla luce dell'interpretazione della stessa operata dalla Corte costituzionale con la sent. N. 201 del 2010, non trova applicazione per le Regioni a statuto speciale) e le possibili relazioni con quanto sancito dal successivo art. 27.

Palermo, 10 dicembre 2010

3. Corte Costituzionale, Sentenza n. 64/2012, in tema di ritenuta lesione dello speciale assetto finanziario della Regione Siciliana.

SENTENZA N. 64-ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi da 1 a 4, e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2011, depositato in cancelleria il 30 maggio 2011 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2011. Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo; uditi gli avvocati Marina Valli e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23 maggio 2011 e depositato il successivo 30 maggio, la Regione siciliana ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione». La ricorrente denuncia che dette disposizioni violano: a) tutte, gli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e le «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); b) il solo art. 2, anche l'art. 14, lettera o), dello statuto della Regione siciliana; c) il solo art. 14, comma 2, e le «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione», anche gli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e «l'autonomia finanziaria dei Comuni».

1.2.- Quanto all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, la ricorrente richiama, in particolare, i commi 1, 2, 3 e 4, ritenendo che l'attribuzione ai Comuni del gettito o delle quote del gettito dei tributi in essi elencati «sottrae alla Regione cespiti di spettanza regionale». Tali commi stabiliscono che: «In attuazione della citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi: a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presiden-

te della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131; b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5; c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; e) tributi speciali catastali; f) tasse ipotecarie; g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo [comma 1]. Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso [comma 2]. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4 secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7 [comma 3]. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune [comma 4]».

Il parimenti denunciato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, nel disciplinare l'ambito di applicazione del decreto legislativo, dispone che: «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti».

1.3. – La difesa regionale premette che il d.lgs. n. 23 del 2011 è stato adottato in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ed evidenzia che nel preambolo del decreto sono menzionati, in particolare, gli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 di detta legge di delegazione. A proposito di quest'ultima, la ricorrente rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 201 del 2010, resa su un ricorso della stessa Regione siciliana, aveva chiarito che l'«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» ed aveva conseguentemente ritenuto non applicabili alla Regione siciliana i principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni della legge n. 42 che essa aveva impugnato, fra le quali vi erano gli artt. 11 e 12 (rectius: artt. 11, comma 1, lettere b ed f, e 12, comma 1, lettere b e c). «Sennonché» – prosegue la ricorrente – il d.lgs. n. 23 del 2011 ha dedicato agli enti ad autonomia speciale i commi 2 e 3 dell'art. 14. In particolare, l'impugnato comma 2 dell'art. 14, pur affermando di perseguire il «fine di assicurare la neutralità finanziaria» del d.lgs. n. 23 del 2011, stabilisce, tuttavia, che tale decreto «si applica» nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Né la previsione, contenuta nell'alinea dello stesso comma 2, secondo la quale l'applicazione del decreto nei confronti degli enti ad autonomia speciale deve avvenire «nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009», può essere interpretata nel senso che «il legislatore delegato abbia inteso solo ribadire la clausola della legge delega». Tale interpretazione è infatti smentita, ad avviso della ricorrente, sia dalle successive lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 14, sia dal comma 3 dello stesso articolo (relativo agli enti ad autonomia speciale «che esercitano le funzioni in materia di finanza locale»). Al riguardo, la ricorrente sottolinea, in particolare, che la lettera b) dell'impugnato comma 2 opera un «rinvio alla sede pattizia» soltanto per stabilire la «decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale», nonché per stabilire le percentuali delle compartecipazioni delle medesime Regioni al gettito della cedolare secca sugli affitti di cui all'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 23 del 2011, in tale modo «ribadendo [...] l'obbligo dell'osservanza dell'applicazione dei contenuti del provvedimento in parola». Risulterebbe dunque confermato – conclude, sul punto, la ricorrente – che, per effetto delle «suenunciate disposizioni [...] impuginate [...], in violazione dei principi recati dalla legge delega, viene in buona sostanza importato in ambito siciliano il nuovo sistema di finanziamento stabilito per gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario».

Detta applicazione del d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti della Regione siciliana e, in particolare, la devoluzione ai Comuni del gettito o delle quote del gettito «derivante dai tributi elencati nell'articolo 2, ai commi 1, 2, 3 e 4» dello stesso decreto, lederebbero anzitutto l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dagli artt. 36 e 37 del suo statuto di autonomia e dal d.P.R. n. 1074 del 1965, sottraendole «cespiti di spettanza regionale». In base a tali parametri, spettano alla Regione siciliana, «Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto [...], tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», ad eccezione soltanto delle «nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965), e delle entrate riservate allo Stato (cioè delle entrate derivanti dalle imposte di produzione, dal monopolio dei tabacchi e dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale; artt. 36, secondo comma, dello statuto e 2, secondo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965). Detta disciplina dell'autonomia finanziaria regionale, in base alla quale «la Regione risulta titolare dell'intero cespite tributario», che «non dovrebbe subire decurtazioni», verrebbe violata dalle norme impuginate che impongono alla Regione siciliana la devoluzione ai Comuni del gettito o di quote del gettito di tributi ad essa spettanti (la ricorrente menziona, in particolare, «IRPEF, IVA, tributi vari relativi ad atti aventi ad oggetto immobili, cedolare secca»); entrate regionali di cui il legislatore statale delegato

avrebbe disposto per finanziare gli enti locali. La ricorrente sottolinea ancora che la «forte contrazione» delle entrate regionali derivante dalle norme impugnate contraddice il fine, dichiarato dallo stesso legislatore statale, «di assicurare la neutralità finanziaria» del d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale; infatti, la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al gettito della cedolare secca e dell'imposta municipale propria, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 23 del 2011, «non è idonea ad assicurare la neutralità finanziaria nei confronti della Regione siciliana, né sotto il profilo quantitativo né sotto il profilo dell'autonomia finanziaria statutariamente garantita», tenuto conto che detta Regione, a differenza di altri enti ad autonomia speciale, è «titolare dell'intero cespite tributario» e che essa, «tuttavia, [...] non potrebbe sottrarsi alla devoluzione ai Comuni di una quota compartecipativa». La fondatezza delle doglianze avanzate dalla Regione troverebbe, infine, conferma, nella relazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) del 30 giugno 2010 allegata alla relazione trasmessa dal Governo alle Camere ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate, comportando una contrazione delle entrate regionali che sarebbe quantificabile, «da prime e approssimative stime, elaborate utilizzando come fonte primaria la relazione della COPAFF del 30 giugno 2010», in circa settecento milioni di euro per ciascun anno, determinerebbero inoltre, in assenza di meccanismi compensativi, uno squilibrio nelle disponibilità finanziarie regionali tale da pregiudicare la possibilità, per la Regione, di esercitare le proprie funzioni, con conseguente violazione anche degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. (sono citate, a proposito delle conseguenze, sul piano costituzionale, di un siffatto squilibrio, le sentenze della Corte costituzionale n. 307 del 1983, n. 123 del 1992, n. 370 del 1993, n. 138 del 1999, n. 376 del 2003, n. 260 del 2004 e n. 417 del 2005).

Quanto, in particolare, al primo di detti parametri costituzionali, la Regione ricorrente evidenzia che «le richiamate disposizioni del D.Lgs. 23/2011 sottraggono alla Regione siciliana un cospicuo gettito finanziario senza stabilire con quali risorse finanziarie esso possa essere sostituito».

Quanto al secondo di detti parametri, la ricorrente afferma di essere consapevole della sua applicabilità alle Regioni a statuto speciale, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), solo per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La Regione siciliana «tuttavia» ne deduce la violazione per lesione sia delle proprie attribuzioni che di quelle degli enti locali siciliani (in ordine alla legittimazione delle Regioni ad impugnare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, la ricorrente cita le sentenze della Corte costituzionale n. 196 del 2004, n. 417 del 2005, n. 95 e n. 169 del 2007 e n. 298 del 2009), perché «non solo la Regione ma pure i Comuni siciliani, in applicazione del decreto, verrebbero a disporre di mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti». Con riguardo, in particolare, alla lesione delle attribuzioni dei Comuni siciliani, la ricorrente afferma che «l'ammontare del gettito della devoluzione e/o compartecipazione ai tributi erariali, nella previsione del decreto legislativo in esame [...] non risulta idoneo a garantire un ammontare uguale agli attuali trasferimenti provenienti dallo Stato». Ciò anche considerando le nuove entrate previste dal d.lgs. n. 23 del 2011 costituite dall'imposta di soggiorno di cui all'art. 4, dall'imposta di scopo di cui all'art. 6, dal recupero dell'evasione fiscale e dalla cedolare secca di cui all'art. 3 (a proposito della quale ultima la ricorrente osserva, peraltro, che essa «comunque si ascrive integralmente alla spettanza regionale» e che «ammesso che, nella emananda normativa di attuazione, si scelga la com-

partecipazione agli enti locali», il suo gettito è assai aleatorio tenuto conto della facoltatività dell'opzione per il regime di detta cedolare). La ricorrente sottolinea infine la difficile applicabilità, per i Comuni siciliani, dei sistemi perequativi, tenuto conto che il sistema dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana «ascrive alla integrale spettanza della medesima quei tributi che nella relativa previsione dovrebbero alimentare il fondo».

Secondo la ricorrente, infine, l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, attribuendo ai Comuni il gettito o quote del gettito di tributi di spettanza della Regione siciliana, viola anche l'art. 14, lettera o), dello statuto speciale, «in quanto finisce col far carico alla Regione siciliana di ulteriori competenze che, come di recente ribadito da Codesta Corte con la sentenza n. 442 del 2008, non sono riconducibili alla previsione dell'art. 14, lett. o) dello Statuto siciliano e non possono comunque assegnarsi con legge ordinaria».

2.– Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.– Secondo la difesa dello Stato, le questioni promosse sarebbero, anzitutto, inammissibili, perché, ai sensi dell'impugnato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 – sia del suo alinea che delle sue due lettere a) e b), le quali si limiterebbero ad elencare «oggetti e criteri [...] che costituiscono meri elementi di orientamento da tenere in particolare considerazione in vista dell'applicazione del richiamato art. 27» della legge n. 42 del 2009 – «l'ingresso delle disposizioni del decreto legislativo [...] nell'ordinamento delle Regioni speciali in tanto potrà avvenire in quanto le stesse siano recepite nelle fonti di attuazione dello statuto, ovvero si addivenga ad una revisione di quest'ultimo, secondo le forme previste ed ove effettivamente necessario».

Siffatta lettura dell'art. 14, comma 2, si imporrebbe anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 201 del 2010. Con tale pronuncia la Corte, da un canto, ha affermato che, in base all'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, gli unici principi di tale legge di delegazione sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione siciliana avverso disposizioni della stessa legge n. 42 del 2009 contenenti principi e criteri di delega non applicabili alla Regione; d'altro canto, ha chiarito gli ambiti operativi e le funzioni del «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonomia istituito, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, precisando che detto «tavolo» «rappresenta [...] il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione censurata». Sarebbe quindi «chiaro» – secondo la parte resistente – che, «fino a quando non sarà ultimato l'iter procedurale previsto dall'art. 27 della legge n. 42/2009, [...] richiamato dall'art. 14, comma 2, del D.lgvo n. 23 del 2011, non potrà verificarsi alcuna concreta ed immediata violazione delle norme statutarie e delle relative disposizioni di attuazione»; in effetti, neppure «la decorrenza e le modalità di applicazione» delle disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 14 «sono fissate dalla norma ma devono essere stabilite con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42/2009 e, quindi, con specifiche norme di attuazione degli statuti di autonomia, la cui approvazione ha come presupposto l'intesa con la regione interessata». Risulterebbe «a questo punto [...] evidente» – sempre secondo la difesa dello Stato – «che la ratio della

disposizione di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgvo n. 23 del 2011 sia garantire, con il rinvio all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che l'attuazione della riforma sia rispettosa delle competenze e delle attribuzioni delle autonomie speciali preoccupandosi che venga effettivamente assicurata la neutralità finanziaria nei confronti degli enti di autonomia differenziata».

Tale interpretazione delle disposizioni denunciate troverebbe ulteriore conferma sia nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 23 del 2011 – in particolare, nella parte di essa relativa all'art. 2 – sia nella circostanza che i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 23 del 2011, il cui iter di adozione era ancora in corso, si riferivano soltanto alle Regioni a statuto ordinario.

La difesa dello Stato afferma, conclusivamente, che «nessuna concreta lesione si è verificata, né può verificarsi, in danno alla Regione siciliana, delle altre Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, in considerazione degli spazi di autonomia che ad esse sono assicurati».

2.2.– Le questioni promosse sarebbero, poi, inammissibili o, comunque, infondate, con riguardo alle doglianze avanzate dalla ricorrente in ordine allo squilibrio finanziario che le disposizioni impugnate determinerebbero sul bilancio regionale e in ordine alla lesione che esse recherebbero alle attribuzioni dei Comuni siciliani. Secondo la parte resistente, infatti, tali doglianze sarebbero: a) «generiche e del tutto indimostrate»; b) «non supportate da indicazione di pertinenti parametri costituzionali». Quanto, in particolare, a questo secondo aspetto, la difesa dello Stato osserva che: a) l'art. 37 dello statuto della Regione siciliana «riguarda l'imposta sui redditi delle società, norma che non ha attinenza con l'argomento in esame»; b) l'art. 81 Cost. è «manifestamente fuori tema».

2.3.– Quanto, infine, alla questione avente ad oggetto l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, promossa in riferimento all'art. 14, lettera o), dello statuto regionale, la parte resistente deduce: a) l'inammissibilità della stessa per la non pertinenza del parametro evocato, atteso che «Ove fosse fondata la prospettazione della Regione siciliana di considerare la disposizione in esame come una sorta di “velata” norma di attuazione realizzata attraverso una legge ordinaria, la Regione avrebbe dovuto invocare la violazione dell'art. 43 dello Statuto»; b) comunque, la sua infondatezza, perché l'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011 «non comporta alcuna attribuzione di competenza in materia di finanza locale alla Regione Sicilia».

3.– In prossimità della pubblica udienza la Regione siciliana ha depositato una memoria nella quale ha dedotto l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità delle questioni avanzate dalla difesa dello Stato ed ha confermato le argomentazioni esposte nel ricorso in ordine all'illegittimità delle disposizioni impugnate.

In particolare, quanto all'ammissibilità delle questioni, la difesa regionale ribadisce che l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2011, «tenuto conto della divergenza del suo contenuto rispetto a quanto indicato nella legge delega, rende cogente anche per le regioni a statuto speciale le disposizioni del Decreto legislativo [...] rinviandosi alla sede pattizia solo la fissazione di decorrenze e modalità applicative».

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 2 [recte: i soli commi da 1 a 4 di tale articolo] e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati [recte: correlate] che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione».

1.1.– L'art. 2 è impugnato solo nei commi da 1 a 4 (mancando ogni censura riferita agli altri commi), i quali prevedono, nel quadro del federalismo fiscale municipale introdotto dal decreto legislativo, la devoluzione ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, del gettito o delle quote del gettito di alcuni tributi erariali e stabiliscono, in particolare, che: 1) «In attuazione della [...] legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi: a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131; b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5; c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; e) tributi speciali catastali; f) tasse ipotecarie; g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo» [comma 1]; 2) «Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso» [comma 2]; 3) «Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, nonché, per gli anni 2012, 2013 e 2014, dalla compartecipazione di cui al comma 4 secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7» [comma 3]; «Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune» [comma 4].

1.2.– Il parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, nel disciplinare l'ambito di applicazione dello stesso decreto legislativo rispetto alle Regioni ad autonomia differenziata, dispone che: «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo

3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti».

1.3.– *Ad avviso della Regione ricorrente, i commi da 1 a 4 dell'art. 2 ed il comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 – in combinato disposto con le non meglio precisate «ulteriori disposizioni» del medesimo decreto «che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione» – prescrivono, da un lato, che il decreto si applichi («il presente decreto si applica») alle Regioni a statuto speciale (comma 2 dell'art. 14) e, dall'altro, che siano devoluti ai Comuni siciliani («sono attribuiti ai comuni»), e non alla Regione siciliana, il gettito derivante da alcuni tributi specificamente elencati dal decreto stesso (commi da 1 a 4 dell'art. 2) e riscossi nell'ambito del territorio della Regione. Tale normativa, per la ricorrente, viola: a) gli art. 36 e 37 dello statuto speciale (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e le correlative norme di attuazione (in specie, l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria»), perché sottrae alla Regione siciliana entrate tributarie che, invece, le competono in base a detti parametri, in forza dei quali «spettano» alla Regione siciliana (salvo talune particolari eccezioni, nella specie non sussistenti) tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate; b) l'art. 81 Cost., perché sottrae alla Regione siciliana «un cospicuo gettito finanziario senza stabilire con quali risorse finanziarie esso possa essere sostituito»; c) l'art. 119, quarto comma, Cost., nonché «l'autonomia finanziaria dei Comuni», perché determina una contrazione delle entrate della Regione e dei Comuni siciliani per effetto della quale «non solo la Regione ma pure i Comuni siciliani, in applicazione del decreto, verrebbero a disporre di mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti».*

1.4.– *L'art. 2 (commi da 1 a 4) del d.lgs. n. 23 del 2011 viene altresì impugnato per violazione dell'art. 14, lettera o), dello statuto speciale, perché, prevedendo l'attribuzione ai Comuni siciliani di tributi o quote di tributi di spettanza della Regione, «finisce col far carico alla Regione siciliana di ulteriori competenze» che non sono riconducibili alla previsione del suddetto evocato parametro – il quale attribuisce all'Assemblea regionale la competenza legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» – e «non possono comunque assegnarsi con legge ordinaria».*

2.– *Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto le «ulteriori disposizioni del medesimo decreto [...] che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione». Avendo fatto uso di tale generica formulazione, infatti, la ricorrente ha omissis di indicare puntualmente le disposizioni impuginate e, pertanto, ne ha indebitamente demandato l'individuazione a questa Corte. In tal modo non ha adempiuto quanto richiesto dal combinato disposto degli artt. 34, primo comma, e 23, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo cui il ricorrente deve indicare nel ricorso – a pena di inammissibilità della questione – le «disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziate da illegittimità costituzionale».*

3. – *L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché «nessuna concreta lesione si è verificata, né può verificarsi, in danno alla Regione siciliana». Ad avviso della difesa dello Stato, la clausola di salvaguardia contenuta*

nell'impugnato comma 2 dell'art. 14 – in base alla quale il d.lgs. n. 23 del 2011 si applica nei confronti delle Regioni a statuto speciale «nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009» – rende «evidente» che «l'ingresso delle disposizioni del decreto legislativo [...] nell'ordinamento delle Regioni speciali in tanto potrà avvenire in quanto le stesse siano recepite nelle fonti di attuazione dello statuto, ovvero si addivenga ad una revisione di quest'ultimo, secondo le forme previste» e garantisce, perciò, il rispetto delle attribuzioni delle autonomie speciali.

L'eccezione non può essere accolta, perché la predetta Avvocatura adduce un argomento di merito – quale è quello dell'inapplicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni impugnate – al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, delle questioni. Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, infatti, la valutazione delle questioni in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza. Nella specie, la ricorrente sostiene che le norme impugnate si applicano alla Regione siciliana e da tale applicazione deduce la violazione della propria autonomia finanziaria e di quella dei Comuni siciliani. Appare perciò evidente che l'eventuale inapplicabilità alla Regione delle norme denunciate comporterebbe l'infondatezza delle prospettate questioni e non la loro inammissibilità.

4.– Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di séguito precisati.

4.1.– La ricorrente deduce che l'applicazione alla Regione siciliana del d.lgs. n. 23 del 2011, prevista – a suo avviso – dal denunciato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, si pone in contrasto con il richiamato disposto degli artt. 36 e 37 dello statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione, perché la compartecipazione dei Comuni al gettito di determinati tributi erariali (l'IVA ed i tributi concernenti la «fiscaltà immobiliare»), stabilita dai pure censurati commi da 1 a 4 dell'art. 2 dello stesso decreto, comporta la devoluzione ai Comuni siciliani di un gettito tributario che, derivando da tributi riscossi nel territorio regionale, spetta, invece, alla Regione.

La questione non è fondata, perché, 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 d.lgs. 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.

Tale conclusione è coerente con i principi contenuti nella legge di delegazione 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), la quale, essendo assunta a fondamento del d.lgs. n. 23 del 2011, ne definisce anche i limiti di applicazione. Detta legge, nel suo art. 1, comma 2, al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, limita la propria applicazione alle Regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata «si applicano [...] esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27», purché «in conformità con gli statuti» (sentenza n. 201 del 2010). Una siffatta generale clausola di “salvaguardia” delle autonomie speciali è ribadita dal richiamato art. 27 della stessa legge di delegazione, il quale stabilisce che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario», deve avvenire, ap-

punto, nel «rispetto degli statuti speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Così interpretata la suddetta clausola di salvaguardia, ne risulta, dunque, l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui le norme censurate sancirebbero l'«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Da tale erroneità consegue l'insussistenza del dedotto vulnus degli evocati parametri.

4.2. – Dalla rilevata inapplicabilità alla Regione siciliana delle disposizioni denunciate discende l'infondatezza non solo della prima questione prospettata dalla ricorrente, ma anche di tutte le altre questioni promosse, le quali muovono dalla medesima erronea premessa interpretativa che alla Regione si applichino dette disposizioni anche in caso di contrasto con lo statuto speciale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'art. 2 e del comma 2 dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36 e 37 dello statuto speciale della Regione siciliana (r.d.lgs. legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione», promosse, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

4. Corte Costituzionale, Sentenza n. 71/2012, In tema di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali (attuazione l. n. 42/2009) anche alle regioni speciali

SENTENZA N. 71- ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (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), e in particolare dell'art. «9» [recte: 8] dello stesso decreto, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 19 agosto 2011, depositato in cancelleria il 26 agosto 2011 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;
uditi l'avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 19 e depositato il successivo 26 agosto 2011 (reg. ric. n. 84 del 2011), la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (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), e, in particolare, dell'art. 9 [recte: 8] di detto decreto, in riferimento agli artt. 38 e 43 dello statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

2.– Il decreto legislativo oggetto di censura, adottato – come dichiara l'art. 1 – «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16» della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), «definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

La ricorrente muove dalla premessa che il decreto legislativo impugnato sia direttamente applicabile nei suoi confronti, in assenza di una espressa clausola di salvaguardia che ne escluda l'efficacia rispetto alle Regioni ad autonomia differenziata, ed osserva in proposito che la previsione di una siffatta clausola era stata espressamente richiesta in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e che all'accoglimento di tale richiesta era stata subordinata l'intesa sugli schemi del decreto impugnato. Proprio in quanto applicabile alla ricorrente, il d.lgs. n. 88 del 2011 recherebbe un vulnus alla speciale autonomia finanziaria siciliana, in quanto la materia relativa all'attuazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., in ossequio al principio pattizio consacrato nello statuto di autonomia e ribadito dall'art. 27 della citata legge di delegazione n. 42 del 2009, sarebbe affidata alla trattativa con la Regione «nelle forme di rito dell'attuazione degli statuti speciali». In particolare, sarebbe violato l'art. 43 dello statuto di autonomia siciliano, che affida a una Commissione paritetica la competenza a definire le norme di attuazione dello statuto medesimo. Solo questa Commissione rappresenta, infatti, secondo la ricorrente, «la sede appropriata per la individuazione e la quantificazione pattizia delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli equilibri economici e sociali».

Il ricorso alla procedura negoziata prevista dall'art. 43 dello statuto, in particolare, sarebbe necessario anche per la parte concernente la perequazione infrastrutturale, in forza dell'art. 38 del medesimo statuto, indicato come ulteriore parametro. Detto articolo 38 – nel prevedere che lo Stato «verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici», al fine di «bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale» – disciplina, secondo la ricorrente, interventi statali finalizzati alla perequazione infrastrutturale. L'art. 1, comma 2, dell'impugnato d.lgs. n. 88 del 2011 dispone, a sua volta, che «gli interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale». In tal modo, ad avviso della Regione siciliana, il predetto decreto avrebbe attuato l'art. 38 dello statuto senza far ricorso allo speciale procedimento previsto dall'art. 43, che, pertanto, risulterebbe violato anche sotto questo profilo.

3.– Con atto depositato il 28 settembre 2011 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

3.1.– Quanto ai profili di inammissibilità, la difesa dello Stato premette che la legge 8 giugno 2011, n. 85 (Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale), con l'art. 1, comma 1, lettera e), ha aggiunto all'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-bis, il quale recita: «Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione». Dal tenore letterale risulterebbe chiaro che nell'ambito applicativo della disposizione ricadono sia gli enti ad autonomia ordinaria sia quelli ad autonomia differenziata. Il decreto legislativo impugnato, in quanto attuativo dell'art. 16 della legge di delega, dovrebbe, quindi, applicarsi direttamente alle Regioni autonome. Assumendo tali premesse, l'Avvocatura dello Stato afferma che la mancata impugnazione della disposizione che, introducendo il comma 1-bis nell'art. 16, lo ha reso applicabile alle autonomie speciali, realizza la conseguenza avversata dalla Regione siciliana e la rende inoppugnabile. Di qui la richiesta di dichiarare inammissibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

3.2.– Venendo al merito della questione, l'Avvocatura dello Stato osserva che la citata legge n. 42 del 2009 ha previsto due ordini di deleghe: a) una delega – disposta dall'art. 2 – diretta a dare attuazione ai primi tre commi dell'art. 119 Cost., «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, nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica»; b) una delega – disposta nell'art. 16 – che è rivolta a dare attuazione al quinto comma dell'art. 119 Cost.

Secondo la difesa statale, la clausola di rinvio – contenuta nel richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009 – alle procedure previste per le norme di attuazione statutaria è riferibile soltanto alla delega conferita al Governo dall'art. 2 e non a quella di cui all'art. 16. Con la conseguenza che, per gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., disciplinati dal decreto legislativo impugnato in attuazione del predetto art. 16, non opererebbe l'anzidetta clausola di rinvio.

La necessità di far ricorso alle speciali procedure previste per l'attuazione statutaria, al fine di adottare le misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., non è desumibile,

secondo la parte resistente, neppure dagli articoli 38 e 43 dello statuto di autonomia, evocati come parametri. Tale parte osserva, al riguardo, che il decreto legislativo impugnato – per la parte in cui dispone interventi di perequazione infrastrutturale – non può considerarsi attuativo dell’art. 38, perché detto articolo «non ha alcuna connessione con il superamento delle disparità infrastrutturali tra il territorio siciliano e il territorio di altre regioni», ma prevede «il finanziamento di lavori pubblici con la sola finalità di sostenere l’occupazione». Quanto, infine, all’art. 43 dello statuto, rileva che esso «è una disposizione sulla produzione normativa, la quale prevede l’emanazione di norme di attuazione esclusivamente al fine di attuare “il presente Statuto”» e non anche di attuare l’art. 119 Cost. o la legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009. Dalla richiamata disposizione statutaria, pertanto, ad avviso della difesa statale, «non può trarsi un autonomo titolo per il legislatore nazionale (in concorso con quello regionale), ad adottare disposizioni di attuazione volte, invece, ad attuare l’art. 16 della legge n. 42/2009».

4.– In prossimità dell’udienza pubblica, la Regione ricorrente ha depositato una ulteriore memoria, nella quale contesta, anzitutto, la distinzione – prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri – fra le deleghe di cui all’art. 2 e quelle di cui all’art. 16 della legge n. 42 del 2009. Siffatta distinzione, secondo la Regione, non trova alcun fondamento nella legge, perché «tutti i decreti attuativi in materia di federalismo fiscale sono previsti dall’art. 2, che fissa i principi e criteri direttivi generali e rimanda, per quelli più specifici, a quanto stabilito dalle disposizioni successive, tra le quali l’art. 16». Quanto alla modifica apportata al predetto art. 16 dall’art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 85 del 2011, essa non avrebbe inciso sulla perdurante inapplicabilità alle autonomie speciali di disposizioni diverse dagli artt. 15, 22 e 27 della legge n. 42 del 2009, «atteso che l’art. 1, c.2 della legge delega è rimasto immutato». In ogni caso, prosegue la difesa regionale, l’estensione dell’art. 16 a tutti gli enti territoriali «non può implicare l’attribuzione della materia ad una unilaterale determinazione statale e la sua sottrazione alle norme di attuazione degli statuti speciali e, quindi, alla trattativa» con la Regione medesima. La Regione siciliana contesta, da ultimo, la tesi della difesa statale secondo cui l’art. 38 dello statuto siciliano non avrebbe funzione perequativa e risponderebbe a mere esigenze di incremento dell’occupazione. La ricorrente ribadisce, infatti, che tale articolo è diretto ad intervenire proprio sullo squilibrio infrastrutturale della Regione, con conseguenze soprattutto, ma non esclusivamente, di tipo occupazionale.

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli artt. «38 e 43» dello statuto speciale di autonomia (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) questione di legittimità costituzionale dell’intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (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) e, «in particolare», dell’art. «9» [recte: 8] (recante le disposizioni transitorie e finali del decreto medesimo), nella parte in cui tale normativa – emessa in sede di prima attuazione dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) – «non fa espressa menzione dell’inapplicabilità del Decreto legislativo alle Regioni a Statuto speciale né contiene alcun rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare in tali Regioni gli interventi previsti dall’art. 119, quinto comma della Costituzione».

La Regione, nel prospettare la censura, premette che l'impugnata normativa disciplina, in attuazione del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali da parte dello Stato (art. 1, comma 1, del decreto), ivi compresi quelli finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale (art. 1, comma 2, del decreto). Ad avviso della Regione, la materia cui è ascrivibile tale normativa riguarda: a) sia le Regioni ad autonomia ordinaria sia gli enti territoriali ad autonomia differenziata, perché il quinto comma dell'art. 119 Cost. è diretto a promuovere un complessivo ed equilibrato sviluppo dell'intero Paese e, quindi, è applicabile anche alle autonomie speciali in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il quale la riforma costituzionale è applicabile alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome per le parti in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»; b) in particolare, la Regione siciliana, perché l'art. 38 dello statuto d'autonomia – nel prevedere il versamento da parte dello Stato, in favore della Regione, di una somma annuale da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici al fine di bilanciare il minore ammontare dei redditi regionali di lavoro rispetto alla media nazionale – dispone, appunto, interventi statali di perequazione infrastrutturale, riconducibili agli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.

La ricorrente premette altresì che, in difetto di una disposizione che ne escluda l'applicabilità alle Regioni ad autonomia differenziata, l'impugnato decreto legislativo trova applicazione immediata alla Regione siciliana, senza il ricorso alle peculiari procedure previste per l'adozione della normativa di attuazione degli statuti speciali e, in particolare, di quelle previste dall'art. 43 dello statuto siciliano, il quale riserva ad una Commissione paritetica tra Stato e Regione la determinazione di tale normativa.

La Regione conclude che la diretta applicazione del decreto lede la propria autonomia, perché sottrae al negoziato sul federalismo fiscale tra la Regione e lo Stato la materia relativa all'attuazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., ivi compresa quella relativa agli interventi di perequazione infrastrutturale, che, secondo la medesima Regione, sono specificamente regolati dall'art. 38 dello statuto. In particolare, la lesione deriverebbe dalla mancata applicazione della regola stabilita dall'art. 43 dello statuto – ribadita dall'art. 27 della legge di delegazione – secondo cui per l'attuazione statutaria è necessario l'intervento della Commissione paritetica. Dalla formulazione della censura emerge con chiarezza, dunque, che, pur essendo stato richiamato anche l'art. 38 dello statuto, il parametro evocato è esclusivamente l'art. 43 dello stesso statuto. La ricorrente, infatti, lamenta soltanto la mancata utilizzabilità, nell'introduzione delle predette misure perequativo-solidaristiche, della procedura paritetica tra Stato e Regione siciliana prevista per le norme di attuazione statutaria dal medesimo art. 43.

1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse della Regione. La difesa statale osserva, al riguardo, che l'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, avente ad oggetto la disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., non era ricompreso, originariamente, tra gli articoli applicabili alle Regioni a statuto speciale, in quanto il comma 2 dell'art. 1 della legge precisava che gli unici principi applicabili a tali Regioni erano quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27, come sottolineato dalla sentenza di questa Corte n. 201 del 2010. Tuttavia, prosegue la difesa dello Stato, dopo la pubblicazione di detta sentenza, ma anteriormente alla proposizione del ricorso, l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 8 giugno 2011, n. 85 (Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale), ha aggiunto al menzionato art. 16, con effetto dal 18

giugno 2011, il comma 1-bis, il quale stabilisce che «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». Ad avviso della parte resistente, per effetto di tale modifica legislativa, anche l'art. 16 della legge n. 42 del 2009 – in base ad un'interpretazione conforme a Costituzione, diretta ad evitare una ingiustificata discriminazione – deve considerarsi applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e costituisce, perciò, legittimo fondamento del censurato decreto legislativo di attuazione n. 88 del 2011 (entrato in vigore il 7 luglio 2011). La mancata impugnazione, da parte della Regione siciliana, del suddetto ampliamento della legge di delegazione avrebbe reso inoppugnabile il decreto legislativo di attuazione, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

1.2.– L'eccezione non può essere accolta per tre diverse ragioni.

In primo luogo, va rilevato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale, non trova applicazione l'istituto dell'inammissibilità della questione per acquiescenza o per il carattere confermativo del provvedimento impugnato (da ultimo, sentenze n. 187 e n. 165 del 2011, n. 40 del 2010, n. 98 del 2007, n. 74 del 2001, n. 20 del 2000). L'omessa impugnazione di una disposizione di legge avente il medesimo contenuto di altra disposizione sopravvenuta, dunque, non preclude l'autonoma impugnazione di quest'ultima (sentenze n. 298 del 2009, n. 443 e n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 287 e n. 272 del 2004) e, nel caso di specie, impedisce di far derivare dalla mancata impugnazione dell'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009 l'inammissibilità del ricorso avente ad oggetto il decreto legislativo n. 88 del 2011, che al predetto art. 16 dà attuazione. Di qui l'irrelevanza della mancata impugnazione del comma 1-bis dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009.

In secondo luogo, va osservato che, nel sollevare l'eccezione, la parte resistente inesattamente assume che la Regione abbia censurato il difetto di delega legislativa in ordine all'attuazione delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. nei confronti degli enti ad autonomia differenziata; difetto che, per la difesa dello Stato, sarebbe stato colmato, appunto, dal sopravvenuto comma 1-bis dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009. La ricorrente, in realtà, ha prospettato una censura radicalmente diversa da quella indicata dall'Avvocatura dello Stato, avendo dedotto l'illegittimità costituzionale dell'applicazione diretta alla Regione siciliana del decreto impugnato, indipendentemente dalla sussistenza di una valida delega legislativa. Da ciò consegue l'irrelevanza dell'asserito ampliamento della delega.

In terzo luogo, va evidenziato che il suddetto comma 1-bis dell'art. 16, come si vedrà in prosieguo al punto 2.1., non estende la delega contenuta in tale articolo agli enti ad autonomia differenziata. Di qui la mancanza di fondamento normativo dell'eccezione.

2.– Nel merito, la questione non è fondata, perché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo che il decreto legislativo impugnato, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dall'art. 43 dello statuto siciliano, trovi «diretta e immediata applicazione nei confronti della Regione siciliana». L'erroneità di tale assunto interpretativo risulta evidente dall'esame del quadro normativo di riferimento, dal quale si desume che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il legislatore delegante, 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.

Per giungere a tale conclusione è necessario procedere ad un più approfondito esame dell'indicato quadro normativo.

2.1.– Occorre innanzitutto sottolineare che l'applicazione agli enti ad autonomia differenziata dell'art. 16 della legge di delega – concernente, come si è visto, gli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 Cost., oggetto del decreto impugnato – è esclusa dal comma 2 dell'art. 1 della stessa legge. Esso, infatti, stabilisce espressamente – come riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 201 del 2010 – il principio generale che «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». L'inapplicabilità a tali enti di detto articolo 16 comporta, quindi, che il suo comma 1-bis (efficace dal 18 giugno 2011), nel disporre che i predetti interventi perequativo-solidaristici «sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione», 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.

2.2.– Per gli enti ad autonomia differenziata deve invece ritenersi applicabile – quanto ai suddetti interventi previsti dal quinto comma dell'articolo 119 Cost. – l'art. 27 della legge di delegazione, come espressamente stabilito dal comma 2 dell'art. 1 della medesima legge.

Detto art. 27, nel riferirsi espressamente ed esclusivamente – come affermato anche nella sua rubrica – alle «regioni a statuto speciale e [...] province autonome», dispone, in particolare, che: a) gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]» (comma 1); b) alle norme di attuazione statutaria è affidata la disciplina delle «specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale» (comma 2, secondo periodo).

Non è dubbio che l'ampia formulazione di tale articolo («interventi» diretti a perseguire «obiettivi di perequazione e di solidarietà») consente di ricomprendere in essa anche le misure perequativo-solidaristiche previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che integrano, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali (sentenze n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 222 del 2005, n. 49 e n. 16 del 2004).

Ne consegue che, applicandosi nei confronti degli enti ad autonomia differenziata solo l'art. 27 e non anche l'art. 16 della legge di delegazione, l'impugnato decreto, al pari di tale art. 16 di cui costituisce attuazione, si riferisce alle sole Regioni ad autonomia ordinaria e non ha efficacia nei confronti della ricorrente Regione a statuto speciale. Ne consegue altresì che, in forza della scelta discrezionale operata dal legislatore statale attraverso l'art. 27, gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. sono riservati, per quanto attiene alla Regione siciliana, alle procedure paritetiche di attuazione statutaria previste dall'art. 43 dello statuto siciliano.

2.3.– Diversamente da quanto affermato dalle parti, 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 osta a tale conclusione il disposto dell'art. 22 della legge di delegazione, riguardante specificamente la perequazione infrastrutturale, il quale, pur essendo applicabile – per espressa statuizione del ricordato comma 2 dell'art. 1 della medesima legge – agli enti ad autonomia differenziata, non prevede alcuna riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali. Occorre precisare, in proposito, che l'art. 22 (composto da due commi), in realtà, è applicabile a detti enti non nella sua interezza – come potrebbe far erroneamente ritenere il generico richiamo, contenuto nel comma 2 dell'art. 1, alle «disposizioni di cui agli articoli [...] 22 [...]» –, ma 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. Infatti, quest'ultimo comma 2, nello stabilire alcuni criteri di individuazione degli interventi «finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione» in relazione al «recupero del deficit infrastrutturale», precisa che tali criteri operano «nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21», cioè nella fase transitoria prevista per le Regioni e per gli enti locali da due articoli della legge di delegazione che, in base al più volte menzionato comma 2 dell'art. 1, non sono applicabili agli enti ad autonomia differenziata. Ne consegue che l'unica disposizione dell'art. 22 riguardante questi ultimi enti è il comma 1, il quale 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. In altri termini, con valutazione che si iscrive nel campo delle scelte politiche compatibili con le previsioni del quinto comma dell'art. 119 Cost. (applicabile, per sua espressa previsione, a tutti gli enti territoriali e, quindi, anche agli enti ad autonomia differenziata), lo Stato ha inteso introdurre unilateralmente una disciplina di acquisizione di dati sulle infrastrutture (anche) degli enti ad autonomia speciale che non incide in modo sostanziale sulla trattativa politica da svolgersi nell'ambito delle procedure di attuazione statutaria alle quali fa rinvio l'art. 27.

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.

2.4.– L'erroneità della premessa interpretativa della ricorrente circa la diretta applicabilità del decreto legislativo impugnato alla Regione siciliana e circa l'omessa previsio-

ne, nella legge di delegazione, di un rinvio alla procedura attuativa dello statuto d'autonomia per la disciplina degli interventi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. rende priva di fondamento la censura formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 43 dello statuto. Resta in tal modo assorbita ogni valutazione sulla correttezza dell'interpretazione dell'art. 38 dello statuto fornita dalla ricorrente e, in particolare, sia sulla possibilità di ascrivere il contributo di solidarietà previsto da detto articolo tra gli interventi di «perequazione infrastrutturale» sia sulla dedotta necessità di ricorrere alla procedura di attuazione statutaria per disciplinare tale particolare contributo. per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (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), e in particolare dell'art. 8 del medesimo decreto, proposta dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

5.

REGIONE SICILIANA*ASSESSORATO REGIONALE PER L'ECONOMIA***LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE IN SICILIA****I La ricognizione infrastrutturale.**

La legge sul federalismo fiscale (L.42/09) per contribuire al riequilibrio patrimoniale, propedeutico a garantire gli obiettivi posti dall'articolo 119, c. 5 della Costituzione, ha introdotto l'innovativo concetto della "perequazione infrastrutturale" e fissato principi e criteri direttivi per una sua realizzazione. In particolare, l'art. 22 ha stabilito che il primo passo da compiere è quello di avviare una ricognizione dell'effettiva situazione delle infrastrutture esistenti in ogni singolo territorio e il 26 novembre 2010 il Governo ha emanato un decreto ministeriale⁵⁴ che disciplina in prima applicazione il predetto articolo e dove vengono indicate le azioni da compiere per adempiere a questa ricognizione.

Interpretando alla lettera quest'ultimo provvedimento, si tratta di approntare una rilevazione basata su informazioni analitiche trasmesse dalle amministrazioni centrali e regionali, volta a definire, attraverso l'utilizzo di tecniche di analisi e di indicatori sintetici quantitativi e qualitativi, la consistenza territoriale del capitale infrastrutturale pubblico alla data del 31 dicembre del 2010 e quindi il gap mancante per potere ambire al raggiungimento di specifici obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine.

La ricognizione deve riguardare le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, nonché le strutture portuali ed aeroportuali e deve essere condotta in coerenza con l'azione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate per la rimozione degli squilibri economici e sociali mediante risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali.

Occorre dunque non solo "contare" l'esistente, ma valutarlo in termini relativi in funzione della domanda effettiva e potenziale dei servizi prestati dalle infrastrutture in dotazione e da realizzare, tenendo conto dei contesti economici e sociali e della loro evoluzione prospettica. Facendo con ciò riferimento non solo ai numeri che evidenziano la consistenza di quelle in opera (esempio, l'estensione delle reti di trasporto), ma anche ai fattori che ne condizionano l'effettivo utilizzo (es. l'accessibilità dei vettori) e ad una loro diversa tipologia e relativa scarsità (es. le connessioni intermodali).

La complessità e varietà di azioni di ricerca che ne deriva ha indotto lo scrivente GdL a identificare preventivamente, nel campo delle metodologie da utilizzare, le criticità più evidenti e le soluzioni che più urgentemente si propongono.

1.1 Criticità

⁵⁴ Il decreto del Governo del 26 novembre 2010, relativo all'avvio della fase propedeutica della perequazione infrastrutturale, consistente nella rilevazione del relativo fabbisogno nelle diverse aree del Paese, è stato pubblicato sulla GU n. 75 del 1/4/2011 (Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La ricognizione si pone alla base del riparto di risorse che deve accompagnare il progetto di federalismo, rappresentando la prima fase operativa della perequazione. Per realizzarla occorrerà però superare alcune criticità definitorie e di individuazione delle fonti e degli strumenti la cui soluzione è condizione imprescindibile per giungere sia alla condivisione che all'efficacia dell'azione. I nodi, in sintesi sono:

- la base dei dati, ovvero quali infrastrutture occorre censire, quali di esse rappresentano il capitale installato su un territorio. Se la scelta dei settori non presenta problemi specifici, la vasta gamma di infrastrutture capaci di rappresentare un settore pone problemi di selezione a monte, anche a causa delle caratteristiche variabili delle regioni/territori di riferimento;
- gli indicatori, ovvero quali misure sintetiche descrittive e relative al capitale infrastrutturale occorre considerare per rappresentare sia la dotazione reale di un contesto territoriale, sia il grado di utilizzo dell'infrastrutturazione esistente, sia infine, la comparabilità tra regioni e territori, date le condizioni "competitive" che determineranno l'assegnazione delle risorse;
- la valutazione del fabbisogno, da definire rispetto a un benchmark di riferimento ossia a un livello che potrebbe essere sia geografico (es. nazionale, ripartizionale, europeo, ecc.), sia normativo o di policy (parametri di Lisbona, Obiettivi di Servizio o altro ancora);
- i modelli di ponderazione, ovvero la natura qualitativa delle variabili rispetto a cui ponderare i valori di ciascuna infrastruttura -es. rete autostradale rispetto a parametri economici (n. imprese) o fisici (superficie in Km²)-, poiché anche in questo caso l'arbitrarietà della scelta del possibile modello di sviluppo sociale, demografico e produttivo di un territorio potrebbe caratterizzare, con ampi margini discrezionali, la scelta degli interventi;
- l'insularità, ovvero il metodo di individuazione di un coefficiente di penalità per le infrastrutture ricadenti nell'isola, dato che non esiste una definizione univoca di questo elemento e una valutazione esaustiva del suo impatto sull'economia di una regione. Finora, a parte alcuni rari esercizi valutativi, l'insularità è, ad esempio, entrata nel riparto delle risorse del fondo FAS e comunitarie come un piccolo fattore di correzione che ha condotto la Sardegna e la Sicilia a quote lievemente più elevate di dotazione finanziaria.

1.2 Possibili soluzioni di metodo

Su tali basi, la presente istruttoria tecnica tenta di dare una risposta ai tanti quesiti rimasti insoluti e che non trovano risposta nei documenti ad oggi disponibili sul tema della perequazione infrastrutturale, proponendo alcune soluzioni metodologiche che comunque rappresentano solo una possibile via, considerata la più equilibrata, tra le tante che l'indeterminatezza del decreto attuativo lascia aperte.

In particolare, le principali scelte adottate sono le seguenti:

- i dati di base devono derivare tutti da fonte SISTAN (Sistema Statistico Nazionale), onde garantire imparzialità e affidabilità nel confronto con le altre regioni. Il problema delle fonti ufficiali consiste in un ritardo dell'informazione, a volte anche di alcuni anni, che nell'ambito infrastrutturale potrebbe non essere incisivo. Tuttavia, a seguito di definizione finale delle infrastrutture da considerare, dovrebbe essere possibile aggiornare i dati regionali con l'aggiunta delle nuove realizzazioni più importanti, cercando di rispondere in tal modo al vincolo posto nel Decreto che imporrebbe di fare riferimento alla data del 31/12/2010 per la misurazione dello stock di capitale infrastrutturale;

- gli indicatori quantitativi e qualitativi utilizzati per la descrizione del capitale installato (indicatori di dotazione) devono sempre derivare da fonti ufficiali, essere preferibilmente di uso comune in letteratura e prestarsi ad elaborazioni di sintesi. Il tema degli indicatori è molto complesso ed è prevedibile che su di esso si registreranno le maggiori difficoltà a trovare una scelta condivisa. In questa sede si sono esclusi gli indicatori di spesa in conto capitale in quanto poco informativi rispetto alla reale fruibilità, ricorrendo a indicatori di dotazione fisica in quanto elementi più significativi della valutazione. Infine, si è scelto di ricorrere anche ad indicatori di utilizzo medio delle infrastrutture (indicatori di gestione), attraverso cui è possibile ottenere l'attuale accesso dell'utenza;

- per la valutazione dei fabbisogni si resta in attesa di concertare i livelli di riferimento, tenendo conto di eventuali target normativi o di programma già esistenti per i vari ambiti e per i quali si è svolta una prima ricognizione i cui risultati sono inclusi nei paragrafi relativi;

- per i modelli di ponderazione occorrerà una concertazione a livello nazionale e regionale. L'attuale scelta del GdL è di privilegiare i parametri territoriali e demografici, rispetto a quelli economici, perché chiaramente più esplicitivi delle caratteristiche regionali;

- per l'insularità, oltre a tenere conto delle ricerche già realizzate (Prometeia, Cisecom, Svimez) si potrà fare riferimento ai criteri utilizzati in occasione dell'ultimo riparto delle risorse FAS e Comunitarie del 2006.

Sulla base di queste assunzioni, l'istruttoria è proseguita con l'esame delle fonti disponibili.

II Le fonti statistiche

La misurazione della dotazione infrastrutturale di un territorio comporta in primo luogo, come s'è detto, problemi di individuazione di fonti statistiche corrette rispetto a cui, anche se la scelta ricade su dati provenienti da indagini ed elaborazioni ufficiali, cioè inserite nel Programma Statistico Nazionale, è opportuno effettuare un'analisi critica. Di seguito è riportata un breve rassegna di quelle esistenti e prese in considerazione nella presente Istruttoria, suddivise per funzione e tipologia.

2.1 Infrastrutture sanitarie e assistenza sociale

- Assistenza ospedaliera e socio sanitaria – I dati sono frutto di elaborazioni annuali effettuate dall'ISTAT che ne cura anche la pubblicazione nella banca dati *Health for all* aggiornata al 2006 e 2007. Le variabili utilizzate nell'analisi della dotazione sanitaria riguardano l'offerta di posti letto e la presenza di medici, personale sanitario ausiliario e apparecchiature di diagnosi e cura. Particolare attenzione è posta nella costruzione di indicatori caratteristici che consentono di valutare le capacità del servizio sanitario regionale (es. tasso di utilizzo dei posti letto e migrazione in altre regioni per ricoveri ordinari acuti).

- Assistenza sanitaria distrettuale – La rilevazione annuale, a carattere esaustivo, è curata dal Ministero della salute e pubblicata nell'*Annuario statistico del servizio sanitario nazionale*, disponibile nel sito web del Ministero e aggiornata al 2008. I dati sono rilevati e pubblicati sia per Azienda sanitaria locale (Asl), sia aggregati per regione. Le variabili utilizzate si riferiscono alle caratteristiche organizzative delle Asl, all'assistenza di base (medicina generale, pediatria, punti di guardia medica) e all'assistenza territoriale erogata dalle strutture sanitarie quali ambulatori e laboratori, consultori materno infantili, assistenza agli anziani ai disabili fisici e a quelli psichici.

2.2 Istruzione scolastica pubblica.

Con riferimento agli asili nido gli indicatori di dotazione sono tratti dall'Indagine sulla spesa dei Comuni curata annualmente dall'ISTAT nell'ambito delle statistiche relative agli Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Con riferimento ai vari livelli di istruzione: la scuola dell'infanzia (materna), quella primaria, la secondaria di primo e di secondo grado e quella terziaria dell'Università, la fonte principale è costituita dagli Uffici di statistica del Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica. I dati aggiornati al 2010, fanno riferimento al numero di scuole aule, personale docente, numero di corsi, alunni e studenti Indicatori specifici sono pubblicati nella Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo dell'Istat .

2.3 Rete idrica e fognaria

Con riferimento alle fasi che compongono il ciclo integrato dell'acqua: prelievo, potabilizzazione, distribuzione e depurazione finale, prima di essere restituita all'ambiente, i dati sono forniti dalle Rilevazioni sui servizi idrici curate dall'ISTAT nell'ambito del Sistema di indagini sulle acque (SIA). I dati, aggiornati al 2008, sono stati pubblicati nel Focus dedicato alla Giornata mondiale dell'acqua del 21 marzo 2011. Quanto agli indicatori relativi alla dotazione di infrastrutture per la depurazione delle acque reflue urbane i dati, aggiornati al 2005, sono disponibili nella Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo dell'Istat. I dati sul monitoraggio delle risorse idriche sotterranee provengono dall'Annuario dei dati ambientali pubblicato dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e servizi tecnici nazionali (Apat).

2.4 Trasporti: le infrastrutture puntuali

0. Porti. Le fonti sono il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Istat, che forniscono rispettivamente i dati relativi alle infrastrutture portuali e al movimento marittimo. La rilevazione sulle infrastrutture portuali ha periodicità annuale, i dati sono pubblicati per singola unità portuale sul *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti* relativamente ai soli porti le cui capitanerie hanno fornito le informazioni nell'anno di indagine considerato, l'ultimo fa riferimento al 2009. I dati relativi al movimento marittimo di merci e passeggeri di fonte Istat sono pubblicati sull'annuario *Statistiche dei trasporti marittimi*. Informazioni puntuali possono essere richieste direttamente o rinvenute presso i siti web delle Autorità Portuali, delle Capitanerie di Porto e delle associazioni di categoria quali Assoporti e CONFITARMA.
1. Aeroporti – Le fonti sono il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). I dati si riferiscono alle caratteristiche dei singoli aeroporti (superfici e lunghezza delle piste, distanza dal centro urbano, ecc) sono pubblicati dall'ENAC nell' Annuario statistico e sul sito www.enac.gov.it Un quadro riassuntivo, con dati relativi al 2006, delle caratteristiche dei singoli aeroporti è pubblicato nel *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti 2008-2009* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

2.5 Trasporti: le infrastrutture lineari

- Rete stradale - Per quanto riguarda la lunghezza delle strade comunali, provinciali e regionali, e strade di interesse nazionale (prima denominate strade statali) i dati sono forniti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Informazioni dirette, si possono avere, su richiesta, dall'ANAS. I dati relativi alle autostrade sono invece forniti

dall'Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (Aiscat) e da Autostrade per l'Italia. I dati della viabilità stradale aggiornati al 2008 sono pubblicati sul *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti 2008-2009*. Quanto all'incidentalità i dati vengono rilevati dall'Istat nell'indagine sugli incidenti stradali e pubblicati nel volume *Statistiche sugli incidenti stradali*.

- **Ferrovie** - La fonte dei dati è il Gruppo Ferrovie dello Stato sia per quanto riguarda la rete di trasporto e le stazioni, sia per il trasporto delle merci e dei passeggeri i dati sono aggiornati al 2010 e possono essere estratti direttamente dal sito www.rfi.it. La società che cura tutti gli aspetti della rete è Rfi Spa. Le serie provinciali relative ai chilometri di rete ferroviaria Fs in esercizio aggiornate si possono ottenere dietro specifica richiesta a Rfi Spa che non diffonde i dati su alcuna pubblicazione ufficiale. I dati relativi alle caratteristiche strutturali della rete ferroviaria sono pubblicati a livello regionale anche sul *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti 2008-2009*. Per la rete in concessione e gestione commissariale governativa la fonte è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

2.6 Energia elettrica e gas

- **Energia elettrica** – Le funzioni di regolazione del mercato e di controllo del settore sono affidate all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), che è stata istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas con la "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" e la "Relazione annuale alla Commissione Europea sullo stato dei servizi e sulla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas" rende disponibili dati annuali nazionali e regionali generalmente elaborati dalla stessa AEEG su dichiarazioni fornite dagli operatori del settore. Gli ultimi dati resi disponibili a livello regionale attraverso tali documenti sono relativi al 31 dicembre 2009. La società TERNA SpA - rete elettrica nazionale rende disponibile in rete l'annuario "Dati statistici sull'energia elettrica in Italia" elaborato dall'Enel fino al 1998 e fino al 2004 dal GRTN. L'annuario fornisce un quadro completo della consistenza degli impianti, della loro produzione e dei consumi di energia elettrica nelle regioni italiane aggiornato al 31 dicembre 2009. Per le fonti rinnovabili i dati sono messi a disposizione da TERNA e dal GSE attraverso il proprio sito web.
- **Gas** – Il settore del gas, come quello dell'energia elettrica, è sotto il controllo dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas. L'Autorità con la "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" e la "Relazione annuale alla Commissione Europea sullo stato dei servizi e sulla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas" rende disponibili dati annuali nazionali e regionali generalmente elaborati dalla stessa AEEG su dichiarazioni fornite dagli operatori del settore. Gli ultimi dati resi disponibili attraverso tali documenti sono relativi al 31 dicembre 2009 messi a disposizione attraverso il proprio sito web.

III I settori coinvolti e i dati di base

3.1 Infrastrutture sanitarie

I dati sulle infrastrutture sanitarie sono reperibili presso il sistema informativo del Ministero della Salute, afferente al Sistan, che li fornisce anche *on line* a livello di singola ASP. I dati sono estremamente dettagliati e aggiornati anche al 2008 e confluiscono nel sistema informativo Health For All (HFA) dell'ISTAT (ultima *release* 2010 contenente più di 4.000 indicatori) che è stato strutturato in maniera tale da poter essere interrogato dal software HFA fornito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità adattato alle esigenze nazionali.

La scelta di indicatori appropriati a rappresentare la situazione infrastrutturale del settore sanitario mostra molteplici complessità: in primo luogo il dimensionamento ottimale delle strutture ossia la capacità complessiva dell'offerta è funzione della dimensione (volume e frequenza) della domanda a sua volta dipendente dalla struttura per età della popolazione; in secondo luogo, nel caso specifico, la qualità del servizio erogato è indubbiamente più importante dell'aspetto materiale del problema. Ciò implica inoltre che l'identificazione di chiari livelli standard di servizio cui fare riferimento per la valutazione dei divari in termini di capitale infrastrutturale possa essere molto complessa e ancora da definire⁵⁵. Allo stato attuale, ad esempio, possiamo osservare un unico valore target utilizzato nell'ambito della programmazione degli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013 che pone al 3,5% il livello dell'assistenza domiciliare integrata a livello regionale per acquisire la premialità dell'attuale ciclo di programmazione.

In generale, dalla lettura degli indicatori più significativi selezionati, ciò che emerge per la Sicilia è che sul territorio, al di là di alcuni settori specifici ancora carenti, vi è una dotazione strutturale generalmente in linea con i valori medi italiani. Ma ciò che non può essere letto attraverso gli indicatori è il grave problema dell'adeguamento e della modernizzazione delle strutture che sconta un grave ritardo soprattutto in merito al rispetto dei criteri anti sismici e dell'efficienza energetica.

Tuttavia, per alcuni settori specifici è possibile individuare un certo divario rispetto al resto d'Italia e in particolare in ordine al settore relativo all'assistenza agli anziani o alla presenza di strutture che supportino le famiglie e i pazienti oltre le prime fasi degli interventi (lungodegenza e specialistici).

In ogni caso, nelle tabelle successive sono presentati gli indicatori più significativi e una loro breve descrizione.

⁵⁵ Una possibile soluzione, ad esempio, indica nella media del servizio offerto dalle regioni italiane più virtuose anche in senso finanziario il valore verso cui si dovrebbe tendere.

Tab.1: Indicatori sanitari

| Area | %ASL con Centro Unificato di prenotazione (1) | %ASL con Servizio di assistenza domiciliare integrata (2) | Tasso assistenza domiciliare integrata (3) | Tasso assistenza domiciliare integrata 65+ (4) | Tasso consultori materno-infantili (5) | Tasso strutture sanitarie assistenza psichiatrica (6) |
|-----------|---|---|--|--|--|---|
| | ANNO | | | | | |
| | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 |
| Piemonte | 86,36 | 100 | 55,52 | 175,77 | 4,43 | 6,4 |
| Valle | 100 | 100 | 11,72 | 30,34 | 17,54 | 1,59 |
| Lombardia | 33,33 | 100 | 84,61 | 362,71 | 2,77 | 4,5 |
| Trentino | 0 | 100 | 24,23 | 79,06 | 5,69 | 2,9 |
| Veneto | 85,71 | 100 | 152,89 | 635,98 | 5,66 | 5,66 |
| Friuli | 16,67 | 100 | 205,02 | 724,28 | 2,96 | 7,23 |
| Liguria | 80 | 100 | 92,17 | 322,23 | 6,4 | 4,66 |
| Emilia | 27,27 | 100 | 152,17 | 569,78 | 6 | 5,53 |
| Toscana | 50 | 100 | 60,48 | 211,29 | 8,09 | 5,25 |
| Umbria | 75 | 100 | 123,07 | 430,67 | 5,8 | 6,71 |
| Marche | 100 | 100 | 102,83 | 387,29 | 2,85 | 3,11 |
| Lazio | 91,67 | 91,67 | 93,86 | 383,75 | 3,4 | 2,41 |
| Abruzzo | 100 | 100 | 96,48 | 365,01 | 5,54 | 3,42 |
| Molise | 100 | 100 | 180,68 | 373,33 | 2,18 | 3,74 |
| Campania | 92,31 | 100 | 30,53 | 162,25 | 3,07 | 3 |

| | | | | | | |
|--------------------|-------|-------|--------|--------|------|------|
| Puglia | 66,67 | 100 | 34,08 | 160,78 | 4,03 | 2,11 |
| Basilicata | 100 | 100 | 114,59 | 432,42 | 6,94 | 4,4 |
| Calabria | 81,82 | 72,73 | 65,26 | 274,8 | 3,2 | 1,4 |
| Sicilia | 55,56 | 77,78 | 25,45 | 101,25 | 3,82 | 1,61 |
| Sardegna | 87,5 | 100 | 31,45 | 118,36 | 4,33 | 2,17 |
| Nord-Ovest | 67,44 | 100 | 76,69 | 299,5 | 3,72 | 5,02 |
| Nord-Est | 55 | 100 | 146,82 | 576,76 | 5,5 | 5,54 |
| Nord | 61,45 | 100 | 105,99 | 414,17 | 4,47 | 5,24 |
| Centro | 72,41 | 96,55 | 86,75 | 328,91 | 4,99 | 3,72 |
| Sud | 88,1 | 92,86 | 49,58 | 220,87 | 3,74 | 2,63 |
| Isole | 70,59 | 88,24 | 26,94 | 105,5 | 3,95 | 1,75 |
| Mezzogiorno | 83,05 | 91,53 | 42,3 | 182,75 | 3,8 | 2,35 |
| ITALIA | 70,76 | 96,49 | 79,93 | 324,58 | 4,34 | 3,93 |

e (2)

Descrizione indicatore: Percentuale di Aziende Sanitarie Locali dotate del servizio Metodo di calcolo: $ASLs/ASL*100$

(3) e (4) Descrizione indicatore: Tasso assistenza domiciliare integrata per 10.000 abitanti e per 10.000 abitanti di 65 anni e oltre Metodo di calcolo: $CasiADI/Pop*10.000$ e $CasiADI65+/Pop65+*10.000$

(5) e (6) Descrizione indicatore: Strutture sanitarie territoriali di tipo s per 100.000 abitanti Metodo di calcolo: $SSTs/Pop*100.000$

La Sicilia sconta gravi ritardi nel campo dall'assistenza domiciliare integrata⁵⁶ e delle strutture preposte all'assistenza a favore delle donne con figli e all'assistenza psichiatrica. Anche in relazione al servizio del Centro Unico di Prenotazione (CUP) la Sicilia è ancora in grave ritardo effettuando il confronto con il dato medio italiano.

⁵⁶ Il Servizio di Assistenza Domiciliare Integrata alle persone anziane si pone come obiettivo generale la tutela della salute globale psico- fisica sociale dell'anziano. Il servizio si rivolge ad anziani non autosufficienti, con pluripatologie tipiche o ad alto rischio di perdita dell'autosufficienza, ed è finalizzato a fornire contemporaneamente prestazioni mediche, infermieristiche, riabilitative a carico dell'ASL, e socio-assistenziali di competenza dell' Ente locale, che sono rese a domicilio del paziente, garantendogli il mantenimento nel proprio ambiente di vita quotidiana e familiare.

Tab.2: Indicatori sanitari

| Area | Tasso strutture sanitarie assistenza anziani (7) | Tasso strutture sanitarie assistenza disabili fisici (8) | Tasso strutture sanitarie assistenza disabili psichici (9) | %strutture sanitarie pubbl. diagnostica strumentale (10) | %strutture sanitarie pubbl. attività di laboratorio (11) | Posti letto ospedalieri pubbl.ordinari lungodegenza (12) | Posti letto ospedalieri priv.accr.ordinari lungodegenza (13) |
|------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| | ANNO | | | | | | |
| | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2006 | 2006 |
| Piemonte | 9 | 1,55 | 3,93 | 74,26 | 78,46 | 1875 | 1942 |
| Valle | 0,8 | 1,59 | 6,38 | | 100 | 0 | 0 |
| Lombardia | 8,76 | 4,05 | 0,08 | 43,93 | 38,82 | 3758 | 2899 |
| Trentino | 8,99 | 0,1 | 0,6 | 78,13 | 66,67 | 294 | 609 |
| Veneto | 7,87 | 2,73 | 5,04 | 54,09 | 58,13 | 2248 | 322 |
| Friuli | 7,15 | 0,74 | 4,6 | 58,14 | 60,71 | 173 | 63 |
| Liguria | 5,78 | 0,44 | 1,99 | 60,17 | 54,37 | 464 | 112 |
| Emilia | 12,99 | 8,26 | 0,05 | 52,91 | 68,42 | 2034 | 1653 |
| Toscana | 9,6 | 3,06 | 4,54 | 49,71 | 44,93 | 476 | 571 |
| Umbria | 4,44 | 3,07 | 0,68 | 81,08 | 63,89 | 89 | 32 |
| Marche | 2,33 | 0,19 | 0,91 | 73,91 | 43,56 | 378 | 405 |
| Lazio | 1,21 | 0,2 | 0,4 | 43,04 | 25,05 | 1301 | 3937 |
| Abruzzo | 2,28 | 0,84 | 0,91 | 58,49 | 33,67 | 207 | 495 |
| Molise | 0 | 0 | 0 | 44,44 | 36 | 158 | 117 |

| | | | | | | | |
|---------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Campania | 0,31 | 0,12 | 0,9 | 31,58 | 12,42 | 501 | 1390 |
| Puglia | 0,12 | 0,15 | 1,33 | 59,39 | 27,2 | 1167 | 527 |
| Basilicata | 0,85 | 0,34 | 3,72 | 66,67 | 51,79 | 133 | 0 |
| Calabria | 1,4 | 0,45 | 1,1 | 52,94 | 31,03 | 114 | 886 |
| Sicilia | 0,48 | 0,42 | 1,23 | 44,55 | 15,69 | 720 | 342 |
| Sardegna | 1,62 | 0,9 | 1,8 | 42,28 | 42,99 | 49 | 155 |
| Nord-Ovest | 8,46 | 2,97 | 1,4 | 55,29 | 53,52 | 6097 | 4953 |
| Nord-Est | 9,82 | 4,37 | 2,71 | 55,68 | 63,5 | 4749 | 2647 |
| Nord | 9,03 | 3,55 | 1,95 | 55,44 | 57,3 | 10846 | 7600 |
| Centro | 4,25 | 1,32 | 1,79 | 50,15 | 32,94 | 2244 | 4945 |
| Sud | 0,61 | 0,25 | 1,15 | 44,27 | 21,34 | 2280 | 3415 |
| Isole | 0,76 | 0,54 | 1,38 | 43,84 | 18,85 | 769 | 497 |
| Mezzo-giorno | 0,66 | 0,34 | 1,22 | 44,1 | 20,41 | 3049 | 3912 |
| ITALIA | 5,16 | 1,99 | 1,66 | 49,69 | 31,53 | 16139 | 16457 |

(7), (8) e (9) Descrizione indicatore: Strutture sanitarie territoriali di tipo s per 100.000 abitanti Metodo di calcolo: $SSTs/Pop*100.000$

(10) e (11) Descrizione indicatore: Percentuale di strutture sanitarie territoriali pubbliche di tipo. Metodo di calcolo: $SSTpub/SSTs*100$

(12) e (13) Descrizione indicatore: Posti letto ospedalieri ordinari Metodo di calcolo: Valori assoluti

Rispetto alle infrastrutture volte a curare e sostenere le categorie di soggetti più svantaggiate (anziani, disabili fisici e psichici) possiamo osservare una forte distanza rispetto ai valori medi italiani in termini di disponibilità di strutture per la dimensione demografica. Altro ritardo infrastrutturale riguarda la presenza di strutture sanitarie pubbliche con attività di laboratorio e diagnostica strumentale e i posti letto per la lungodegenza sia pubblici che privati.

Tab.3: Indicatori sanitari

| Area | Tasso posti letto ospedalieri day hospital (14) | %emigrati alla regione ricoveri ordinari acuti (15) | %gg degenza ricoveri ord.acuti(escluso ricoveri brevi) in altra regione (16) | Tasso ricorso al pronto soccorso (17) | %strutture con servizi di pronto soccorso (18) | %strutture con dipartimento di emergenza (19) | %strutture con centro rianimazione (20) | Tasso ambulanze di tipo A (21) |
|------------------|---|---|--|---------------------------------------|--|---|---|--------------------------------|
| | ANNO | | | | | | | |
| | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 |
| Piemonte | 5,2 | 7,88 | 5,21 | 3942,79 | 36,59 | 34,15 | 36,59 | 0,55 |
| Valle | 4,5 | 20,18 | 14,1 | 4110,86 | 100 | 100 | 100 | 0 |
| Lombardia | 4,72 | 3,85 | 3,59 | 3931,25 | 45,11 | 33,83 | 40,6 | 0,86 |
| Trentino | 4,68 | 10,29 | 8,96 | 4829,36 | 48,15 | 11,11 | 29,63 | 14,65 |
| Veneto | 4,93 | 5,7 | 3,41 | 4330,83 | 54,55 | 40 | 47,27 | 3,03 |
| Friuli | 4,81 | 6,28 | 5,53 | 3508,08 | 59,09 | 45,45 | 40,91 | 2,4 |
| Liguria | 7,63 | 12,15 | 9,03 | 4350,99 | 68,18 | 40,91 | 54,55 | 8,89 |

| | | | | | | | | |
|-------------------|------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|------|
| Emilia | 5,82 | 6 | 4,83 | 4219,36 | 34,72 | 27,78 | 34,72 | 3,09 |
| Toscana | 5,94 | 6,6 | 4,96 | 3236,78 | 50 | 42,86 | 38,57 | 1,21 |
| Umbria | 6,65 | 11,73 | 10,41 | 4201,47 | 56,25 | 37,5 | 37,5 | 4,37 |
| Marche | 4,65 | 10,91 | 8,25 | 3613,77 | 67,39 | 34,78 | 32,61 | 2,61 |
| Lazio | 7,99 | 6,58 | 5,09 | 4241,35 | 37,65 | 17,28 | 22,84 | 0,69 |
| Abruzzo | 5,16 | 14,24 | 12,37 | 4371,61 | 60 | 37,14 | 54,29 | 2,91 |
| Molise | 5,99 | 19,6 | 18,39 | 5301,53 | 54,55 | 45,45 | 54,55 | 0,94 |
| Campania | 4,95 | 7,38 | 9,22 | 4719,39 | 52,42 | 33,06 | 37,9 | 1,05 |
| Puglia | 3,45 | 7,12 | 7,17 | 3663,74 | 48 | 28 | 30,67 | 1,72 |
| Basilicata | 6,21 | 23,77 | 21,46 | 2928,49 | 80 | 30 | 50 | 0,51 |
| Calabria | 5,59 | 16,12 | 16,62 | 4375,29 | 46,05 | 18,42 | 14,47 | 1,2 |

| | | | | | | | | |
|--------------|------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|------|
| Sicilia | 7,98 | 6,27 | 7,18 | 4518,52 | 50 | 18,18 | 28,03 | 0,94 |
| Sardegna | 4,24 | 5,26 | 5,41 | 2581,82 | 54,35 | 10,87 | 36,96 | 1,75 |
| Nord-Ovest | 5,16 | 5,86 | 4,8 | 3979,22 | 44,54 | 34,87 | 40,76 | 1,6 |
| Nord-Est | 5,23 | 6,31 | 4,69 | 4243,82 | 46,02 | 31,25 | 38,64 | 4,01 |
| Nord | 5,19 | 6,04 | 4,75 | 4089,62 | 45,17 | 33,33 | 39,86 | 2,61 |
| Centro | 6,79 | 7,59 | 5,84 | 3835,25 | 46,26 | 27,21 | 28,91 | 1,39 |
| Sud | 4,7 | 10,01 | 10,75 | 4270,95 | 51,66 | 29,31 | 33,53 | 1,41 |
| Isole | 7,06 | 6,01 | 6,69 | 4037,56 | 51,12 | 16,29 | 30,34 | 1,14 |
| Mezzo-giorno | 5,46 | 8,79 | 9,49 | 4195,9 | 51,47 | 24,75 | 32,42 | 1,32 |
| ITALIA | 5,59 | 7,39 | 6,57 | 4077,72 | 48,07 | 28,27 | 34,1 | 1,92 |

(14) Descrizione indicatore: Posti letto ospedalieri in day hospital per 10.000 abitanti Metodo di calcolo: $PLDH/Pop * 10.000$

(15) Descrizione indicatore: Percentuale di dimissioni di residenti nel luogo l che hanno scelto per il ricovero un luogo j diverso da quello di residenza Metodo di calcolo: $Dimric/j?res/l/Dimres/l * 100$

(16) Descrizione indicatore: Percentuale di giornate di degenza relative a dimissioni in regime ordinario per acuti di residenti nel luogo l che hanno scelto per il ricovero un luogo j diverso da quello di residenza (escluse le dimissioni con durata di degenza inferiore o uguale a 3 giorni) Metodo di calcolo: $GGD > 3ggric/j?res/l/GGD > 3ggres/l * 100$

(17)Descrizione indicatore: Tasso di ricorso al pronto soccorso per 10.000 abitanti Metodo di calcolo: PS/Pop*10.000

(18), (19) e (20) Descrizione indicatore: Percentuale di istituti di cura dotati di servizio per l'emergenza e Metodo di calcolo: $Iste/Ist*100$

(21) Descrizione indicatore: Ambulanze di tipo A per 100.000 abitanti Metodo di calcolo: $AmbA/Pop*100.000$

Infine, di particolare rilievo appare il ritardo che la Sicilia sconta in strutture con dipartimento di emergenza e con centro di rianimazione così come insufficienti sono le importanti ambulanze di tipo A.

3.2 *L'assistenza sociale*

In relazione alla dotazione infrastrutturale per l'assistenza sociale della Regione siciliana, si riporta in prima istanza il dato relativo alla presenza di strutture residenziali e semi residenziali (pubbliche e private accreditate) afferenti a più aree di utenza⁵⁷. Con riferimento a tale indicatore, la Sicilia ha a disposizione dei cittadini un numero esiguo di strutture e relativi posti letto per 100 mila abitanti, soprattutto se il confronto viene posto rispetto alle realtà del Nord (in particolare, Piemonte ed Emilia Romagna). I valori sono, infatti, al di sotto della media nazionale, soprattutto in relazione all'assistenza psichiatrica e, inoltre, considerando la popolazione residente nella realtà siciliana si hanno poche strutture di carattere semiresidenziale (e relativi posti letto) rivolte a disabili psichici ed anziani.

Tab.4 :Indicatori per l'assistenza sociale

| | Assistenza psichiatrica | | Assistenza anziani | | Assistenza ai disabili fisici | | Assistenza disabili psichici | |
|----------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|
| | Strutture Residenziali per 100.00 ab. | Strutture Semiresidenziali per 100.000 ab | Strutture Residenziali per 100.00 ab. | Strutture Semiresidenziali per 100.000 ab | Strutture Residenziali per 100.00 ab. | Strutture Semiresidenziali per 100.000 ab | Strutture Residenziali per 100.00 ab. | Strutture Semiresidenziali per 100.000 ab |
| | ANNO | | | | | | | |
| | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 |
| Piemonte | 5,3 | 1,1 | 8,7 | 0,3 | 0,9 | 0,7 | 2,0 | 1,4 |
| Valle d'Aosta | 1,6 | | 0,8 | | 1,6 | | 3,2 | 1,6 |
| Lombardia | 2,8 | 1,7 | 6,5 | 2,3 | 1,8 | 2,3 | 0,0 | 0,0 |

⁵⁷ L'indicatore relativo all'assistenza ai disabili psichici, fisici ed anziani, è reso idoneo a valutare l'offerta di strutture di assistenza psichiatrica rispetto al potenziale bacino di utenza, ricorrendo al tasso per 100 mila abitanti.

| | | | | | | | | |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Trentino A.A. | | | | | | | | |
| Veneto | 3,3 | 2,3 | 6,6 | 1,3 | 1,0 | 1,8 | 2,5 | 4,1 |
| Friuli V.G. | 4,7 | 2,5 | 7,0 | 0,2 | 0,5 | 0,2 | 2,3 | 1,1 |
| Liguria | 3,3 | 1,4 | 5,1 | 0,7 | 0,4 | 0,1 | 1,0 | 0,7 |
| Emilia Romagna | 4,2 | 1,3 | 8,5 | 4,4 | 3,6 | 4,7 | 0,0 | |
| Toscana | 3,4 | 1,8 | 7,3 | 2,3 | 1,5 | 1,5 | 2,3 | 1,6 |
| Umbria | 4,4 | 2,3 | 3,9 | 0,6 | 0,3 | 2,7 | 0,3 | 3,0 |
| Marche | 2,1 | 1,0 | 2,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,4 |
| Lazio | 1,5 | 0,9 | 1,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Abruzzo | 2,7 | 0,8 | 2,3 | | 0,8 | | 0,5 | 0,0 |
| Molise | 1,9 | 1,9 | | | | | | |
| Campania | 1,8 | 1,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | | 0,4 | 0,2 |
| Puglia | 1,6 | 0,5 | 0,1 | | 0,0 | 0,1 | 0,7 | 0,2 |
| Basilicata | 3,7 | 0,7 | 0,8 | | | | 1,9 | |
| Calabria | 0,9 | 0,4 | 1,4 | | 0,3 | 0,1 | 0,5 | 0,1 |
| Sicilia | 0,9 | 0,5 | 0,4 | | 0,3 | 0,0 | 0,5 | 0,1 |
| Sardegna | 1,6 | 0,5 | 1,5 | 0,1 | 0,6 | 0,3 | 0,7 | 0,4 |
| Nord Ovest | | | | | | | | |
| Nord Est | | | | | | | | |
| Nord | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Centro | | | | | | | | |
| Centro-nord | | | | | | | | |
| Sud | | | | | | | | |
| Isole | | | | | | | | |
| Mezzogiorno | | | | | | | | |
| ITALIA | 2,6 | 1,2 | 4,0 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 0,7 |

Fonte: Istat, Disabilità in cifre

Il gap nella dotazione di strutture/presidi per l'assistenza socio-sanitaria va considerato, anche, alla luce dei dati relativi alle risorse impiegate per i servizi e gli interventi sociali in rapporto alla popolazione residente. Come indicato dal rapporto ISTAT⁵⁸ il divario territoriale nel 2008 tra le regioni appare, infatti, molto ampio ed in Sicilia la spesa per abitante si attesta a 70 euro circa contro i 129 euro del Nord-ovest ed i 126 del Centro. La gran parte della spesa per interventi e servizi sociali viene corrisposta in Sicilia (analogamente con il dato nazionale) per l'erogazione di servizi destinati a famiglie e minori, ad anziani e per interventi destinati a disabili (quote di spesa più contenute si registrano per le altre aree come le dipendenze ed immigrati).

Con riferimento alla distribuzione territoriale delle strutture residenziali a favore dei diversi target di utenza, la Sicilia presenta infatti livelli non in linea con il dato medio nazionale. Nello specifico, la percentuale di comuni in cui è attivo il servizio a favore della popolazione anziana si attesta al 51% (rispetto al 64% circa del livello nazionale), di conseguenza gli ultrasessantacinquenni dell'Isola che risiedono in un comune in cui è presente il servizio è pari all'81,5% (indice di copertura territoriale). Tuttavia, la quota di domanda soddisfatta in Sicilia è ancora molto limitata rispetto al potenziale bacino di utenza. In particolare, l'indicatore di presa in carico, calcolato come rapporto fra gli utenti sul totale della popolazione di riferimento, si attesta per la regione - nel 2008 - al 0,3, valore molto al di sotto della media nazionale.

⁵⁸ Cfr. ISTAT, "Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati", anno 2008.

Tab.5 - Le strutture residenziali⁵⁹ nell'area anziani

| | Percentuale di comuni coperti dal servizio | Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 persone) Popolazione. di riferimento: persone con età maggiore di 65 anni | Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 persone) Popolazione. di riferimento: persone con età maggiore di 65 anni |
|-----------------------|--|--|---|
| ANNO | | | |
| | 2008 | 2008 | 2008 |
| Piemonte | 94,9 | 96,5 | 1,1 |
| Valle d'Aosta | 100,0 | 100,0 | 2,5 |
| Lombardia | 64,9 | 87,4 | 0,7 |
| Trentino-Alto Adige | 68,6 | 88,0 | 2,7 |
| <i>Bolzano</i> | - | - | 4,2 |
| <i>Trento</i> | 68,6 | 88,0 | 1,5 |
| Veneto | 100,0 | 100,0 | 3,5 |
| Friuli-Venezia Giulia | 81,7 | 94,4 | 1,8 |
| Liguria | 69,8 | 94,9 | 0,7 |
| Emilia-Romagna | 83,6 | 92,7 | 1,2 |
| Toscana | 97,6 | 99,1 | 1,4 |

⁵⁹ Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di strutture residenziali private (esclusi i centri estivi o invernali con pernottamento)

| | | | |
|-------------------|-------------|-------------|------------|
| Umbria | 78,3 | 93,5 | 0,4 |
| Marche | 52,4 | 84,8 | 0,9 |
| Lazio | 58,2 | 91,9 | 0,8 |
| Abruzzo | 46,2 | 68,6 | 0,2 |
| Molise | 7,4 | 17,1 | 0,1 |
| Campania | 28,9 | 58,3 | 0,2 |
| Puglia | 52,3 | 79,0 | 0,2 |
| Basilicata | 32,1 | 55,9 | 0,1 |
| Calabria | 3,9 | 15,9 | 0,1 |
| Sicilia | 51,0 | 81,5 | 0,3 |
| Sardegna | 38,2 | 70,6 | 0,7 |
| Nord-ovest | 77,9 | 91,2 | 0,8 |
| Nord-est | 87,8 | 95,7 | 2,3 |
| Centro | 69,9 | 93,5 | 1,0 |
| Sud | 28,1 | 57,9 | 0,2 |
| Isole | 44,7 | 78,8 | 0,4 |
| ITALIA | 64,2 | 84,3 | 1,0 |

Fonte: Istat

Relativamente alle strutture residenziali per i disabili, i livelli relativi alla copertura del servizio e la presa in carico degli utenti si attesta in linea con la media nazionale anche se al di sotto di significativi livelli raggiunti da alcune regioni del Nord.

Tab.6 - Le strutture residenziali⁶⁰ nell'area disabili

| | Percentuale di comuni coperti dal servizio | Indice di copertura territoriale del servizio (c) (per 100 persone) | Indicatore di presa in carico degli utenti (per 100 persone) |
|-----------------------|--|---|--|
| ANNO | | | |
| | 2008 | 2008 | 2008 |
| Piemonte | 99,9 | 100,0 | 10,5 |
| Valle d'Aosta | 1,4 | 0,6 | 0,0 |
| Lombardia | 62,3 | 82,9 | 4,0 |
| Trentino-Alto Adige | 100,0 | 100,0 | 19,5 |
| <i>Bolzan</i> | - | - | 19,3 |
| <i>Trento</i> | 100,0 | 100,0 | 19,7 |
| Veneto | 94,7 | 98,5 | 10,6 |
| Friuli-Venezia Giulia | 98,6 | 99,7 | 7,6 |
| Liguria | 31,5 | 77,0 | 1,5 |
| Emilia-Romagna | 90,3 | 94,8 | 8,8 |
| Toscana | 84,0 | 91,9 | 3,0 |
| Umbria | 55,4 | 72,5 | 1,0 |
| Marche | 33,3 | 71,0 | 2,9 |

⁶⁰ Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di strutture residenziali private. Sono esclusi i centri estivi o invernali con pernottamento.

| | | | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Lazio | 34,7 | 73,4 | 1,3 |
| Abruzzo | 9,5 | 4,2 | 0,1 |
| Molise | 1,5 | 0,7 | 0,2 |
| Campania | 16,2 | 14,8 | 0,2 |
| Puglia | 25,2 | 30,9 | 0,2 |
| Basilicata | 9,2 | 22,7 | 0,2 |
| Calabria | 1,7 | 2,8 | 0,2 |
| Sicilia | 63,3 | 87,8 | 3,5 |
| Sardegna | 34,2 | 64,2 | 3,0 |
| Nord-ovest | 73,3 | 87,0 | 5,8 |
| Nord-est | 95,1 | 97,4 | 10,1 |
| Centro | 50,3 | 78,8 | 2,0 |
| Sud | 11,4 | 16,9 | 0,2 |
| Isole | 49,0 | 82,3 | 3,4 |
| ITALIA | 57,9 | 64,2 | 3,6 |

Fonte: Istat

Analogamente a quanto riportato per le strutture residenziali nell'area anziani, la Sicilia presenta un livello di copertura dei comuni per quanto riguarda le strutture residenziali a favore di famiglie e minori inferiore al dato nazionale (52,8% rispetto al 67,8) ed un indicatore relativo alla presa in carico pari allo 0,6 (livello al di sopra della media nazionale).

Tab.7 - Le strutture residenziali⁶¹ nell'area famiglia e minori: utenti, spesa e spesa media per utente - Anno 2008

⁶¹ Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di strutture residenziali private. Sono esclusi i centri estivi o invernali con pernottamento.

| | Percentuale di comuni coperti dal servizio | Indice di copertura territoriale del servizio (<i>per 100 persone</i>) Popolazione di riferimento: numero di componenti delle famiglie con almeno un minore | Indicatore di presa in carico degli utenti (<i>per 100 persone</i>) Popolazione di riferimento: numero di componenti delle famiglie con almeno un minore |
|-----------------------|--|--|---|
| ANNO | | | |
| | 2008 | 2008 | 2008 |
| Piemonte | 97,9 | 99,8 | 0,6 |
| Valle d'Aosta | 2,7 | 1,0 | 0,0 |
| Lombardia | 66,4 | 87,2 | 0,4 |
| Trentino-Alto Adige | 100,0 | 100,0 | 0,3 |
| <i>Bolzan</i> | - | - | 0,2 |
| <i>Trento</i> | 100,0 | 100,0 | 0,4 |
| Veneto | 86,6 | 93,1 | 0,2 |
| Friuli-Venezia Giulia | 97,3 | 96,8 | 0,4 |
| Liguria | 80,0 | 93,2 | 0,5 |
| Emilia-Romagna | 92,4 | 97,1 | 0,5 |
| Toscana | 92,0 | 96,4 | 0,4 |
| Umbria | 72,8 | 93,2 | 0,4 |
| Marche | 38,6 | 70,3 | 0,3 |
| Lazio | 56,1 | 90,5 | 0,3 |

| | | | |
|-------------------|-------------|-------------|------------|
| Abruzzo | 60,3 | 77,2 | 0,3 |
| Molise | 21,3 | 43,1 | 0,1 |
| Campania | 60,3 | 81,2 | 0,2 |
| Puglia | 74,4 | 91,5 | 0,3 |
| Basilicata | 33,6 | 58,6 | 0,2 |
| Calabria | 2,2 | 11,8 | 0,0 |
| Sicilia | 52,8 | 87,6 | 0,6 |
| Sardegna | 33,2 | 71,0 | 0,3 |
| Nord-ovest | 78,3 | 90,3 | 0,5 |
| Nord-est | 91,9 | 95,4 | 0,4 |
| Centro | 63,6 | 89,7 | 0,3 |
| Sud | 44,1 | 72,9 | 0,2 |
| Isole | 43,2 | 84,1 | 0,5 |
| ITALIA | 67,8 | 85,6 | 0,4 |

Fonte: Istat

Nell'area "famiglia e minori" una quota rilevante della spesa è impegnata per il funzionamento degli asili nido e per i servizi di cura. Proprio in relazione ai servizi di conciliazione lavoro-famiglia, la Sicilia è attualmente impegnata nel meccanismo degli Obiettivi di Servizio definiti nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Nello specifico, rispetto all'Obiettivo "Servizi di cura" i livelli medi siciliani dei due indicatori relativi agli asili nido sono maggiori dei corrispondenti livelli osservati per il Mezzogiorno, ma sostanzialmente di molto inferiori al dato nazionale.

La Sicilia che ha beneficiato, in particolare, di una condizione di partenza favorevole soprattutto per l'indicatore S.04 "percentuale di comuni che hanno attivato il servizio asilo nido", ha quasi raggiunto il target allo step intermedio al 2009 (33,4% a fronte di un target del 35%), ma tuttavia registra un valore di molto inferiore al dato nazionale (pari ad oltre il 50%), men-

tre per l'indicatore S.05 "percentuale di bambini 0-2 anni che usufruiscono del servizio asilo nido" la distanza dal target è notevole (5,2% a fronte di un target al 2013 pari al 12%).

Tab.8: Indicatori S.04 e S.05 Obiettivo di Servizio servizi di cura per l'infanzia

| | Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia | Presenza in carico ponderata dell'utenza dei servizi per l'infanzia | Popolazione di riferimento 0-3 anni |
|-----------------------|---|---|-------------------------------------|
| ANNO | | | |
| | 2008 | 2008 | 2009 |
| Piemonte | 37,1 | 14,4 | - |
| Valle d'Aosta | 78,4 | 28,4 | - |
| Lombardia | 62,5 | 16,5 | - |
| Trentino-Alto Adige | 83,8 | 11,8 | - |
| <i>Bolzan</i> | 100,0 | 4,9 | - |
| <i>Trento</i> | 75,3 | 18,9 | - |
| Veneto | 70,2 | 12,0 | - |
| Friuli-Venezia Giulia | 83,6 | 14,9 | - |
| Liguria | 64,3 | 16,8 | - |
| Emilia-Romagna | 88,0 | 28,1 | - |
| Toscana | 74,6 | 21,5 | - |
| Umbria | 63,0 | 23,4 | - |
| Marche | 55,7 | 15,9 | - |
| Lazio | 30,7 | 12,6 | - |

| | | | |
|----------------|-------------|-------------|------------|
| Abruzzo | 52,1 | 9,8 | 10,0 |
| Molise | 7,4 | 4,8 | 5,4 |
| Campania | 50,5 | 2,4 | 2,4 |
| Puglia | 44,2 | 4,9 | 5,0 |
| Basilicata | 21,4 | 6,8 | 7,8 |
| Calabria | 15,6 | 2,7 | 3,5 |
| Sicilia | 34,6 | 6,0 | 5,2 |
| Sardegna | 20,4 | 9,3 | 13,2 |
| ITALIA | 51,7 | 12,6 | |

Fonte: DPS su dati Istat

Tab.9 - Spesa dei comuni singoli e associati per macro-area di interventi e servizi sociali, regione e ripartizione geografica - Anno 2008 (Valori percentuali)

| | Macro-area di interventi e servizi sociali | | | |
|------------------------------|--|-------------------------|------------------|--------|
| | Interventi e servizi | Trasferimenti in denaro | Strutture | Totale |
| VALORI PERCENTUALI DI RIGA | | | | |
| ANNO | | | | |
| | 2008 | | | |
| Piemonte | 41,1 | 28,8 | 30,1 | 100,0 |
| Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 27,0 | 2,4 | 70,6 | 100,0 |
| Lombardia | 41,1 | 32,2 | 26,7 | 100,0 |

| | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Trentino-Alto Adige | 29,7 | 15,7 | 54,6 | 100,0 |
| Bolzano/Bozen | 24,9 | 29,4 | 45,7 | 100,0 |
| Trento | 33,0 | 5,8 | 61,2 | 100,0 |
| Veneto | 45,1 | 29,9 | 25,0 | 100,0 |
| Friuli-Venezia Giulia | 36,1 | 29,5 | 34,4 | 100,0 |
| Liguria | 34,1 | 27,3 | 38,6 | 100,0 |
| Emilia-Romagna | 37,1 | 17,4 | 45,5 | 100,0 |
| Toscana | 34,6 | 26,9 | 38,5 | 100,0 |
| Umbria | 37,4 | 26,6 | 36,0 | 100,0 |
| Marche | 44,7 | 19,8 | 35,5 | 100,0 |
| Lazio | 30,3 | 20,8 | 48,9 | 100,0 |
| Abruzzo | 53,5 | 14,1 | 32,4 | 100,0 |
| Molise | 46,8 | 31,5 | 21,7 | 100,0 |
| Campania | 44,1 | 30,1 | 25,8 | 100,0 |
| Puglia | 43,8 | 31,6 | 24,6 | 100,0 |
| Basilicata | 52,3 | 21,9 | 25,8 | 100,0 |
| Calabria | 53,1 | 28,7 | 18,2 | 100,0 |
| Sicilia | 33,5 | 31,7 | 34,8 | 100,0 |
| Sardegna | 44,8 | 38,1 | 17,1 | 100,0 |
| Nord-ovest | 40,2 | 30,1 | 29,7 | 100,0 |

| | | | | |
|---------------|------|------|-------------|-------|
| Nord-est | 38,3 | 22,7 | 39,0 | 100,0 |
| Centro | 33,7 | 23,0 | 43,3 | 100,0 |
| Sud | 46,3 | 28,2 | 25,5 | 100,0 |
| Isole | 38,6 | 34,5 | 26,9 | 100,0 |
| ITALIA | 38,7 | 26,8 | 34,5 | 100,0 |

VALORI PERCENTUALI DI
COLONNA

| | | | | |
|------------------------------|------------|------------|-------------|------------|
| Piemonte | 9,9 | 10,0 | 8,1 | 9,3 |
| Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 0,3 | 0,0 | 1,0 | 0,5 |
| Lombardia | 18,6 | 21,0 | 13,6 | 17,5 |
| Trentino-Alto Adige | 2,9 | 2,2 | 5,9 | 3,7 |
| <i>Bolzano/Bozen</i> | <i>1,0</i> | <i>1,7</i> | <i>2,1</i> | <i>1,6</i> |
| <i>Trento</i> | <i>1,9</i> | <i>0,5</i> | <i>3,9</i> | <i>2,2</i> |
| Veneto | 9,4 | 9,0 | 5,9 | 8,1 |
| Friuli-Venezia Giulia | 3,6 | 4,3 | 3,9 | 3,9 |
| Liguria | 2,9 | 3,4 | 3,7 | 3,3 |
| Emilia-Romagna | 10,4 | 7,0 | 14,3 | 10,9 |
| Toscana | 6,5 | 7,3 | 8,1 | 7,2 |
| Umbria | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Marche | 2,9 | 1,8 | 2,6 | 2,5 |
| Lazio | 8,8 | 8,8 | 16,0 | 11,3 |

| | | | | |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|
| Abruzzo | 1,8 | 0,7 | 1,2 | 1,3 |
| Molise | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |
| Campania | 5,3 | 5,3 | 3,5 | 4,7 |
| Puglia | 3,8 | 4,0 | 2,4 | 3,4 |
| Basilicata | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Calabria | 1,3 | 1,0 | 0,5 | 0,9 |
| Sicilia | 4,6 | 6,3 | 5,4 | 5,3 |
| Sardegna | 4,9 | 6,0 | 2,1 | 4,2 |
| Nord-ovest | 31,7 | 34,4 | 26,4 | 30,6 |
| Nord-est | 26,3 | 22,5 | 30,0 | 26,6 |
| Centro | 19,4 | 19,2 | 28,0 | 22,3 |
| Sud | 13,1 | 11,6 | 8,1 | 11,0 |
| Isole | 9,5 | 12,3 | 7,5 | 9,5 |
| ITALIA | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

3.3 L'istruzione scolastica pubblica

La Regione siciliana presenta, come riportato nella tabella seguente, un numero di scuole e una composizione media delle classi, per ciascun ordine e grado, in linea con le altre regioni e con il valore medio nazionale.

Tab.10 Unità scolastiche di ogni ordine e grado di istruzione (scuole per 10.000 abitanti – popolazione di riferimento) e dimensione media delle classi

| | Scuola dell'infanzia | Scuola primaria | Scuola secondaria I grado | Scuola secondaria II grado |
|--|----------------------|-----------------|---------------------------|----------------------------|
| | | | | |

| | Dimen- sione media classi | Scuole seconda- rie per 10.000 ab. 11- 13 anni | Dimen- sione media classi | Scuole primarie per 10.000 ab. 6-10 anni | Dimen- sione media classi | Scuole se- condarie per 10.000 ab. 11-13 anni | Dimen- sione media classi | Scuole se- condarie per 10.000 ab. 14-18 anni |
|-----------------------------|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|
| | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 |
| Piemonte | 24,7 | 62,1 | 18,9 | 70,7 | 21,6 | 43,8 | 21,5 | 17,9 |
| Valle d'Ao- sta- | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Lombardia | 25,4 | 41,1 | 19,6 | 49,0 | 21,9 | 40,1 | 22,6 | 14,1 |
| Trentino A.A. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Veneto | 24,3 | 31,7 | 18,9 | 62,3 | 21,8 | 43,6 | 22,3 | 16,1 |
| Friuli V.G. | 23,2 | 56,7 | 17,7 | 74,0 | 20,7 | 50,8 | 20,3 | 23,1 |
| Liguria | 24,5 | 56,9 | 18,7 | 71,5 | 22,4 | 44,6 | 22,5 | 17,9 |
| Emilia Ro- magna | 25,1 | 43,7 | 20,4 | 50,6 | 22,6 | 37,6 | 22,8 | 17,4 |
| Toscana | 25,2 | 69,5 | 19,7 | 61,6 | 22,2 | 42,6 | 21,8 | 21,3 |
| Umbria | 24,9 | 79,8 | 18,0 | 79,6 | 21,7 | 48,6 | 21,6 | 24,3 |

| | | | | | | | | |
|-------------------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| Marche | 25,4 | 85,6 | 19,4 | 67,9 | 21,9 | 54,7 | 22,7 | 22,2 |
| Lazio | 24,0 | 54,3 | 19,5 | 44,7 | 21,4 | 33,0 | 22,4 | 16,9 |
| Abruzzo | 23,3 | 84,5 | 17,7 | 81,8 | 20,5 | 59,3 | 21,9 | 20,3 |
| Molise | 21,5 | 84,9 | 16,6 | 109,8 | 20,0 | 99,9 | 21,6 | 29,4 |
| Campania | 22,3 | 72,0 | 18,5 | 50,0 | 21,2 | 38,7 | 22,6 | 16,2 |
| Puglia | 23,3 | 80,7 | 20,2 | 36,0 | 22,7 | 32,5 | 22,4 | 19,1 |
| Basilicata | 21,2 | 84,3 | 17,6 | 77,6 | 19,9 | 79,9 | 21,0 | 32,0 |
| Calabria | 20,9 | 78,8 | 16,6 | 98,6 | 20,0 | 71,3 | 20,9 | 25,2 |
| Sicilia | 22,3 | 76,9 | 19,0 | 58,8 | 21,4 | 42,7 | 22,1 | 18,1 |

| | | | | | | | | |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sardegna | 21,6 | 71,1 | 17,6 | 80,5 | 19,6 | 80,5 | 20,5 | 26,1 |
| Nord Ovest | 25,1 | 47,9 | 19,3 | 56,8 | 21,9 | 41,5 | 22,2 | 15,5 |
| Nord Est | 24,5 | 39,3 | 19,3 | 58,9 | 22,0 | 42,0 | 22,2 | 17,4 |
| Nord | 24,9 | 44,5 | 19,3 | 57,6 | 21,9 | 41,7 | 22,2 | 16,3 |
| Centro | 24,7 | 64,7 | 19,4 | 55,3 | 21,7 | 39,8 | 22,2 | 19,4 |
| Centro-nord | 24,8 | 50,7 | 19,4 | 56,9 | 21,9 | 41,4 | 22,2 | 17,3 |
| Sud | 22,4 | 77,1 | 18,5 | 57,1 | 21,3 | 45,8 | 22,2 | 19,5 |
| Isole | 22,2 | 75,7 | 18,7 | 63,4 | 21,0 | 50,5 | 21,7 | 19,8 |
| Mezzogiorno | 22,3 | 76,7 | 18,6 | 59,0 | 21,2 | 47,2 | 22,0 | 19,6 |

| | | | | | | | | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ITALIA | 23,6 | 60,2 | 19,0 | 57,7 | 21,6 | 43,6 | 22,1 | 18,2 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|

Elaborazioni su dati MIUR

L'assetto del sistema siciliano di istruzione, sintetizzato nella tabella sopra riportata, ha risentito - e sarà ulteriormente oggetto di rilevanti modifiche - delle disposizioni di razionalizzazione (per effetto soprattutto della legge 133/2008 che ha innanzitutto previsto ampi interventi di razionalizzazione della spesa pubblica nel settore e di innovazione parziale degli ordinamenti), a cui si aggiungono le incidenze connesse con le dinamiche demografiche (con una flessione del numero degli alunni, soprattutto con riferimento alle scuole primarie e secondarie). L'annualità scolastica 2009/2010 si caratterizza, infatti, come prima fase di attuazione dell'articolato processo di riforma dell'intero sistema di istruzione: il nuovo quadro di riforme delineato nel biennio 2008-2009 con il graduale avvio della riforma della scuola secondaria superiore in attuazione del decreto legislativo 226/2005 sul sistema dei licei e della legge 40/2007 sull'istruzione tecnica e professionale. Il cambiamento di notevole rilevanza, ha inciso anche sulla struttura del sistema di istruzione del precedente anno scolastico 2008/2009, il quale (pur configurandosi sostanzialmente come anno di transizione in vista delle previste riforme generali) si è altresì caratterizzato per le prime incidenze apportate al sistema di istruzione dalle ultime leggi finanziarie (leggi n. 296/2006 e n. 244/2007) per il contenimento della spesa, nonché per le iniziali applicazioni di recenti innovazioni legislative riguardanti l'impianto ordinamentale⁶².

Un ulteriore fattore che incide sulla qualità del sistema scolastico siciliano è rappresentato dallo stato delle infrastrutture dedicate. Dall'indagine riportata nel Programma Operativo FESR "Ambienti per l'apprendimento" 2007-2013, a titolarità del Ministero dell'Istruzione, emerge infatti il permanere di livelli deficitari nelle stato delle tecnologie presenti nelle scuole (per la Sicilia nel 2007 solo il 10,3% delle tecnologie informatiche) e nei livelli di sicurezza degli edifici scolastici dell'Isola. Tali dati sono anche confermati dall'indagine di Legambiente⁶³ che sottolinea inoltre la presenza in Sicilia di un patrimonio con il 60% degli edifici che dichiara la necessità di interventi di manutenzione straordinaria (dato in parte confermato dall'elevato numero di richieste formulate a valere sull'Avviso emanato dal MIUR⁶⁴ per un ammontare per la Sicilia di circa 336 Meuro) a testimonianza della difficoltà degli Enti Locali siciliani di tenere in piedi un patrimonio edilizio vetusto che per circa un 50% è stato costruito prima del 1974.

Tab.11 confronto tra Regione siciliana e i dati nazionali in tema di sicurezza e agibilità delle strutture

⁶² Le disposizioni normative di recente modifica degli ordinamenti scolastici riguardano, tra l'altro, la messa a regime dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione (legge 296/2006, art. 1, comma 622) e la graduale stabilizzazione del personale docente di sostegno agli alunni con disabilità (legge 296/2006, art. 1, comma 605).

⁶³ Cfr. "Ecosistema scuola 2011" - Indagine di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi, con la partecipazione di 93 Comuni e 50 Province.

⁶⁴ Avviso congiunto MIUR – MATTM Prot. AOODGAI/ 7667 del 15/06/2010

| | Certificato di agibilità | Certificato di agibilità igienicosanitaria | Certificato di prevenzione incendi | Scale di sicurezza | Impianti elettrici a norma |
|----------------|----------------------------|--|------------------------------------|--------------------|----------------------------|
| | Anno di raccolta dati 2010 | | | | |
| Sicilia | 29,12% | 33,81% | 22,81% | 31,42% | 49,21% |
| ITALIA | 57,74% | 69,76% | 35,41% | 51,82% | 79,59% |

Tab.12- Scuole con caratteristiche architettoniche a norma per regione ed ordine scolastico - Anno scolastico 2008-2009 (valori percentuali sul tot delle scuole di ciascuna regione e ordine scolastico)

| REGIONI | Scuola primaria | | | | Scuola secondaria di I grado | | | |
|------------------------------|-----------------|-------------------|------------------|------------------|------------------------------|-------------------|------------------|------------------|
| | Scale | Servizio Igienico | Percorsi Interni | Percorsi esterni | Scale | Servizio Igienico | Percorsi Interni | Percorsi esterni |
| | a.s. 2008-2009 | | | | a.s. 2008 - 2009 | | | |
| Piemonte | 78,6 | 71,4 | 52,5 | 47,7 | 82,6 | 78,2 | 58,7 | 52,5 |
| Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 68,4 | 83,5 | 49,4 | 44,3 | 81,0 | 95,2 | 38,1 | 38,1 |
| Lombardia | 84,6 | 85,5 | 60,9 | 58,3 | 88,5 | 86,8 | 64,7 | 59,5 |
| Trentino Alto Adige | 92,8 | 84,5 | 68,5 | 70,2 | 90,6 | 89,1 | 67,2 | 67,2 |
| <i>Bolzano-Bozen</i> | - | - | - | - | - | - | - | - |
| <i>Trento</i> | 92,8 | 84,5 | 68,5 | 70,2 | 90,6 | 89,1 | 67,2 | 67,2 |
| Veneto | 81,0 | 80,3 | 53,3 | 51,5 | 87,3 | 85,6 | 61,0 | 56,4 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Friuli-Venezia Giulia | 75,5 | 76,1 | 57,8 | 57,1 | 88,5 | 80,6 | 53,2 | 56,8 |
| Liguria | 78,1 | 62,5 | 41,6 | 41,1 | 83,7 | 68,1 | 55,3 | 51,1 |
| Emilia Romagna | 80,4 | 82,4 | 52,4 | 53,9 | 86,3 | 82,4 | 55,5 | 53,3 |
| Toscana | 75,1 | 74,4 | 50,5 | 51,4 | 80,1 | 78,3 | 55,1 | 56,3 |
| Umbria | 72,0 | 64,9 | 47,5 | 47,5 | 79,0 | 68,4 | 50,5 | 49,5 |
| Marche | 80,1 | 64,4 | 44,0 | 38,6 | 84,2 | 68,9 | 46,4 | 45,0 |
| Lazio | 76,2 | 69,8 | 52,7 | 51,4 | 83,4 | 73,7 | 53,6 | 51,6 |
| Abruzzo | 74,6 | 57,9 | 42,9 | 39,3 | 82,5 | 64,4 | 49,7 | 45,2 |
| Molise | 54,0 | 53,2 | 45,2 | 32,5 | 61,6 | 60,3 | 41,1 | 34,3 |
| Campania | 76,6 | 56,5 | 53,3 | 50,9 | 82,5 | 65,9 | 60,4 | 53,0 |
| Puglia | 78,8 | 66,9 | 58,0 | 56,3 | 81,3 | 69,4 | 61,7 | 62,3 |
| Basilicata | 73,0 | 51,5 | 44,2 | 36,8 | 78,9 | 57,8 | 56,0 | 51,4 |
| Calabria | 54,8 | 44,8 | 38,1 | 33,6 | 68,6 | 50,7 | 37,5 | 33,1 |
| | | | | | | | | |
| Sardegna | 69,0 | 70,3 | 49,0 | 49,2 | 75,2 | 75,2 | 52,6 | 54,4 |
| Italia | 76,8 | 70,4 | 52,8 | 50,5 | 83,0 | 75,2 | 57,0 | 53,8 |

Fonte Istat

3.4 La rete idrica e fognaria

La legge Galli n.36 del 1994 introduce la riforma della gestione del servizio idrico integrato al fine di superare l'estesa frammentazione del settore e puntare ad una aggregazione funzionale e territoriale del servizio e a un controllo pubblico locale della gestione e delle tariffe. Il sistema individua l'insieme dei servizi pubblici di prelievo, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ed è organizzato sulla base degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) definiti dalle Regioni in attuazione della predetta legge. Per analizzare la situazione delle infrastrutture idriche e fognarie si è pertanto individuato un set di indicatori che potesse tener conto di tutte le fasi del ciclo del trattamento delle acque. Occorre precisare che il monitoraggio del sistema è effettuato dall'ISTAT attraverso delle in-

dagini periodiche (Sistema delle Indagini sulle Acque), la prima con riferimento al 1999 e successivamente al 2005. L'ultimo aggiornamento è stato diffuso dall'Istituto Nazionale di Statistica a dicembre 2009 con riferimento alla situazione nell'anno 2008 e rappresenta l'ultimo dato disponibile di fonte ufficiale, utilizzato ai fini della nostra descrizione.

Il primo indicatore riguarda la percentuale di acqua potabilizzata sul totale di acqua prelevata. La quota di acqua potabilizzata risente delle caratteristiche idrogeologiche dei territori da cui sono captate le acque. Ove siano disponibili una pluralità di fonti, vengono utilizzate in primis le acque sotterranee, in quanto, essendo di migliore qualità, non richiedono di norma processi di potabilizzazione, ad eccezione dei casi in cui sono state riscontrate tracce di inquinamento antropico o di presenza naturale di sostanze tossiche. Per converso, le acque superficiali devono essere sottoposte a trattamento di potabilizzazione nella quasi totalità dei casi. Maggiori volumi di acqua potabilizzata si riscontrano, pertanto, in quelle regioni dove maggiore è il prelievo da acque superficiali, quali la Sardegna (89,2%), la Basilicata (80,5%), la Liguria (55,6%) e l'Emilia Romagna (53,7%). Di contro, i più bassi livelli di potabilizzazione si osservano nel Lazio (2,9%), in Molise (8,9%) e in Campania (9,1%), laddove sono presenti risorse sotterranee idropotabili di buona qualità che non richiedono particolari trattamenti. La Sicilia si colloca un po' al di sopra della media nazionale (35,2% contro 32,2%) in quanto una parte consistente del prelievo è costituito da acque di superficie. La quasi totalità dell'acqua prelevata in Sicilia viene immessa nelle reti di distribuzione (99%) mentre molta dispersione si verifica nel percorso di erogazione. Considerato che l'acqua potabile è un bene comune di massima importanza per il benessere e per la stessa vitalità della popolazione presente e futura, occorrerebbe ridurre al minimo le dispersioni realizzando delle opere di ammodernamento della rete delle condutture. La percentuale di acqua erogata su quella immessa è infatti del 64,9% al di sotto della media delle regioni del centro-nord e della media nazionale.

La depurazione delle acque reflue è rilevante per prevenire l'inquinamento delle falde sotterranee, dei corpi idrici (fiumi, laghi e invasi) e delle acque marino-costiere e per garantire il benessere sanitario delle popolazioni. Gli impianti sono classificati in base al tipo di trattamento effettuato, primario (in gran parte vasche Imhoff, ovvero impianti in grado di garantire un parziale abbattimento dell'inquinamento organico), secondario (trattamento dei reflui) o più avanzato rispetto ai precedenti. I due indicatori utilizzati in questa analisi provengono anche in questo caso dai dati ISTAT, con l'ultimo aggiornamento al 2005, e riguardano la percentuale di popolazione residente in comuni serviti da impianti di depurazione totale e parziale delle acque. L'osservazione dei dati mette in luce una carenza per la Sicilia di strutture di depurazione totale delle acque con un valore di appena il 37,6% di popolazione servita a fronte di un 53,9% a livello nazionale.

Tab.13 Indicatori idrici

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|--|---|---|---|--|--|
| | % di acqua potabilizzata su acqua prelevata | % di acqua immessa nelle reti di distribuzione su acqua prelevata | % di acqua erogata su acqua immessa nelle reti di distribuzione | % di popolazione residente in comuni con impianti di depurazione totale sul totale popolazione residente | % di popolazione residente in comuni con impianti di depurazione parziale sul totale popolazione residente |

| | ANNO | | | | |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| | 2008 | 2008 | 2008 | 2005 | 2005 |
| Piemonte | 36,4 | 98,2 | 68,3 | 72,4 | 24,8 |
| Valle d'Aosta- | 12,7 | 58,0 | 67,0 | 81,4 | 15,0 |
| Lombardia | 46,8 | 97,0 | 78,9 | 66,5 | 27,2 |
| Trentino A.A. | 17,8 | 69,3 | 78,4 | 66,8 | 28,7 |
| Veneto | 18,0 | 85,3 | 70,0 | 51,4 | 44,0 |
| Friuli V.G. | 31,1 | 89,0 | 59,4 | 73,7 | 22,1 |
| Liguria | 55,6 | 92,8 | 72,0 | 48,9 | 45,4 |
| Emilia Roma- gna | 53,7 | 91,2 | 76,0 | 30,9 | 64,7 |
| Toscana | 49,1 | 97,6 | 72,3 | 28,4 | 62,3 |
| Umbria | 10,8 | 77,6 | 67,8 | 40,5 | 55,8 |
| Marche | 26,1 | 78,4 | 74,7 | 34,5 | 58,6 |
| Lazio | 2,9 | 84,6 | 64,6 | 27,9 | 63,3 |
| Abruzzo | 20,6 | 74,0 | 56,4 | 50,6 | 44,3 |

| | | | | | |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Molise | 8,9 | 31,7 | 56,1 | 76,2 | 23,1 |
| Campania | 9,1 | 87,5 | 61,2 | 61,7 | 26,0 |
| Puglia | 45,2 | 231,5 | 53,4 | 95,3 | 0,8 |
| Basilicata | 80,5 | 26,2 | 67,1 | 52,1 | 45,3 |
| Calabria | 15,9 | 76,8 | 66,9 | 41,8 | 50,9 |
| Sicilia | 35,2 | 99,3 | 64,9 | 37,6 | 55,1 |
| Sardegna | 89,2 | 90,4 | 54,1 | 83,7 | 14,8 |
| Nord Ovest | 44,5 | 96,2 | 75,3 | 66,5 | 28,3 |
| Nord Est | 30,7 | 85,6 | 71,4 | 47,4 | 48,1 |
| Nord | 38,7 | 91,7 | 73,8 | 58,5 | 36,6 |
| Centro | 16,9 | 86,6 | 67,8 | 29,9 | 61,8 |
| Centro-nord | 31,7 | 90,1 | 71,9 | 49,9 | 44,2 |
| Sud | 25,2 | 84,7 | 59,7 | 67,4 | 24,8 |
| Isole | 52,7 | 96,5 | 61,6 | 49,1 | 45,0 |
| Mezzogiorno | 33,2 | 88,1 | 60,3 | 61,5 | 31,3 |
| ITALIA | 32,2 | 89,4 | 67,9 | 53,9 | 39,7 |

Fonte: Istat, Sistema Indagini sulle Acque

3.5 La rete elettrica e del gas

Per quanto riguarda il settore del gas i dati riportati sono quelli forniti dall'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas e si riferiscono, per lo scopo di questa trattazione, alla dotazione infrastrutturale in termini di rete di distribuzione e alla percentuale di popolazione che risiede in comuni serviti da gas metano. La Sicilia si pone tra le regioni italiane al 3° posto nella produzione nazionale, ma è comunque rilevante la quantità di gas importato dall'Algeria e dalla Libia con i punti di ingresso situati a Gela e a Mazara del Vallo. Il gas proveniente dal Nord Africa viene quindi trasportato attraverso la Rete Nazionale Gasdotti (gestita quasi esclusivamente da Snam Rete Gas) dai punti di ingresso ai punti di interconnessione con la Rete di Trasporto Regionale. La seconda fase è quella definita distribuzione secondaria ed è costituita dall'insieme di tubazioni che servono a trasportare il gas direttamente ai clienti finali. Il dato sull'estensione della rete secondaria parametrizzato alla superficie territoriale regionale è mostrato in tabella 14, e rileva per la Sicilia un palese distacco dalla media nazionale (46,5 km a fronte di 80,9 km di rete di distribuzione per ogni 100 kmq di superficie territoriale). Il gap è ancora più evidente se si paragona il dato Sicilia con quello delle regioni del centro-nord.

Non si palesano invece ritardi infrastrutturali (così come è espresso l'indicatore di fonte ISTAT - *Statistiche per le politiche di sviluppo*) se ci si riferisce al dato sulla percentuale di popolazione che risiede in comuni serviti da gas metano (si parla di popolazione residente che, però, non è la popolazione effettivamente servita da gas metano) con un valore, per l'anno 2006, per la Sicilia pressoché simile al dato nazionale.

Il sistema elettrico italiano è regolato dal D. Lgs. n.79 del 16 marzo 1999 in base al quale l'attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita dell'energia elettrica è libera mentre quella di trasmissione e dispacciamento appartiene allo Stato che l'ha affidata a Terna S.p.A. La rete elettrica nazionale al 31 dicembre 2009, ultimo dato disponibile da Terna, è composta da 10.694 km di linee a 380 KV, usata per il trasporto di energia elettrica di tipo industriale, e 11.350 km a 220 KV, per utilizzo domestico.

In tabella 14 vengono confrontati i dati dell'estensione della rete elettrica delle regioni rapportati alla superficie territoriale. Per quella a 220 KV la Sicilia, con un valore di 59,6 km per 1000 kmq di superficie, si pone al di sopra della media nazionale che è di 37,7 km. Tra le regioni italiane la Sicilia è posizionata al 6° posto, preceduta da Lombardia (89,9), Trentino Alto Adige (84,6), Valle d'Aosta (73,9), Liguria (73,2) e Veneto (69).

Diverso è il risultato se si considera la rete a 380 KV, per la quale si ravvisa un notevole deficit infrastrutturale della Sicilia con tutte le altre regioni. Con un valore di 9,8 km per 1000 kmq di superficie la regione si colloca in fondo alla graduatoria nazionale.

Si precisa comunque che per lo sviluppo della rete a 380 KV sono in atto previste nel piano di sviluppo di TERNA nuove opere che coinvolgeranno diversi ambiti territoriali (elettocondotto Sorgente-Rizziconi, elettocondotto Paternò-Pantano-Priolo, elettocondotto Chiaramonte Gulfi-Ciminna, elettocondotto Partanna-Ciminna, elettocondotto a 220 KV in classe 380 KV Partinico-Fulgatore e stazione 380/150 KV di Sorgente).

L'analisi viene inoltre effettuata considerando anche due indicatori riguardanti le fonti rinnovabili, che sono le fonti energetiche non fossili: eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas (Art. 2 Direttiva 2001/77/CE). Il primo indicatore è quello relativo al numero di impianti da fonti rinnovabili rapportato alla superficie territoriale, mentre il secondo è dato dal rapporto tra la produzione lorda di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e la produzione totale di energia. Al 31 dicembre 2009 gli impianti in Sicilia ammontano a 148 per 1.000 kmq a fronte di 246 a livello nazionale, con una produzione lorda di 9,1 GWh per 100 GWh di produzione totale. In entrambi i casi gli indicatori evidenziano un deficit dell'Isola nei confronti delle altre regioni.

Tab.14: Indicatori energia

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|-----------------------|---|---|---|---|--|---|
| | Chilometri di rete di distribuzione del gas naturale per 100 Km ² di superficie territoriale | Popolazione regionale che risiede in comuni serviti da gas metano (%) | Rapporto tra la lunghezza della rete elettrica a 220 KV (in km) e la superficie territoriale (in km ²) per 1000 | Rapporto tra la lunghezza della rete elettrica a 380 KV (in km) e la superficie territoriale (in km ²) per 1000 | Impianti da fonti rinnovabili per 1.000 km ² di superficie territoriale | Rapporto tra la produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (in GWH) e la produzione lorda di energia elettrica (in GWH) per 100 |
| | ANNO | | | | | |
| | 2009 | 2006 | 2009 | 2009 | 2009 | 2009 |
| Piemonte | 92,4 | 98,9 | 43,1 | 31,8 | 248,3 | 31,7 |
| Valle d'Aosta- | 11,1 | 71,1 | 73,9 | 38,9 | 49,3 | 111,0 |
| Lombardia | 192,8 | 99,0 | 89,9 | 63,3 | 471,7 | 23,0 |
| Trentino A.A. | 30,5 | 76,3 | 84,6 | 0,0 | 304,2 | 92,7 |
| Veneto | 156,2 | 99,1 | 69,0 | 32,8 | 387,0 | 31,2 |
| Friuli V.G. | 90,9 | 98,1 | 31,1 | 21,9 | 463,4 | 22,1 |
| Liguria | 113,0 | 96,3 | 73,2 | 35,8 | 183,4 | 3,8 |
| Emilia Romagna | 133,1 | 100,2 | 14,3 | 43,0 | 307,2 | 11,4 |
| Toscana | 68,2 | 97,4 | 16,4 | 46,9 | 223,3 | 2,8 |
| Umbria | 60,2 | 99,7 | 19,2 | 10,4 | 199,6 | 36,0 |
| Marche | 94,5 | 99,4 | 6,6 | 22,4 | 303,5 | 20,3 |

| | | | | | | |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Lazio | 84,1 | 100,4 | 20,6 | 80,9 | 255,3 | 12,1 |
| Abruzzo | 84,9 | 98,4 | 24,2 | 23,4 | 134,3 | 31,3 |
| Molise | 41,8 | 98,8 | 10,4 | 13,7 | 62,0 | 15,7 |
| Campania | 83,3 | 86,1 | 51,3 | 50,5 | 133,0 | 20,2 |
| Puglia | 59,7 | 95,6 | 8,4 | 56,2 | 277,5 | 7,8 |
| Basilicata | 23,3 | 95,4 | 14,1 | 29,7 | 99,0 | 48,8 |
| Calabria | 38,0 | 77,7 | 9,4 | 40,3 | 113,5 | 27,9 |
| Sicilia | 46,5 | 90,9 | 59,6 | 9,8 | 148,6 | 7,1 |
| Sardegna | 0,0 | 0,0 | 22,9 | 12,7 | 176,6 | 10,7 |
| Nord Ovest | 271,8 | 98,4 | 66,9 | 45,6 | 323,0 | 25,9 |
| Nord Est | 112,2 | 97,4 | 48,1 | 27,8 | 350,0 | 33,2 |
| Nord | 161,6 | 98,0 | 57,2 | 36,4 | 337,0 | 28,8 |
| Centro | 76,0 | 99,2 | 16,4 | 47,6 | 242,6 | 11,7 |
| Centro-nord | 128,1 | 98,4 | 43,8 | 40,1 | 306,1 | 25,4 |
| Sud | 57,3 | 89,5 | 19,8 | 40,9 | 158,4 | 17,1 |
| Isole | 24,0 | 68,3 | 41,8 | 11,2 | 162,2 | 8,5 |
| Mezzogiorno | 43,8 | 82,7 | 28,7 | 28,9 | 159,9 | 14,1 |
| ITALIA | 80,9 | 92,8 | 37,7 | 35,5 | 246,4 | 23,1 |

Fonte: AEEG, ISTAT e TERNA

3.6 Le infrastrutture portuali

In relazione alla dotazione di infrastrutture a servizio del trasporto marittimo, in tabella 15 si riportano le principali caratteristiche delle opere ed infrastrutture portuali italiane aggregate per regione di appartenenza.

I dati sotto riportati sono stati tratti in parte dall'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture redatto dall'ISTAT, il cui ultimo aggiornamento disponibile risale al 2008 (dati 2006), ed in parte elaborati sulla base delle informazioni contenute del Conto Nazionale dei Trasporti elaborato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il cui ultimo aggiornamento risale al 2010 (dati 2008/2009).

Per ciascuno degli indicatori è riportato l'anno a cui i dati fanno riferimento.

Tab.15: indicatori portuali

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|-----------------------|---|--|--|---|---|
| | Metri di accosti dei porti per 100 metri di lunghezza delle coste | Superficie dei piazzali (mq) dei porti per kmq di superficie territoriale dei comuni litoranei | Superficie dei piazzali (mq) dei porti per 10 metri di lunghezza degli accosti | Capacità dei magazzini e dei silos (mc) dei porti per kmq di superficie territoriale dei comuni litoranei | Capacità dei magazzini e dei silos (mc) dei porti per 10 metri di lunghezza degli accosti |
| ANNO | | | | | |
| | 2006 | 2009 | 2009 | 2009 | 2009 |
| Piemonte | | | | | |
| Valle d'Aosta- | | | | | |
| Lombardia | | | | | |
| Trentino A.A. | | | | | |
| Veneto | 22,8 | 1.485,8 | 730,8 | 130,6 | 64,3 |
| Friuli V.G. | 22,8 | 4.279,5 | 1.022,6 | 1.548,5 | 370,0 |
| Liguria | 14,8 | 1.041,6 | 253,1 | 571,7 | 138,9 |
| Emilia Romagna | 26,8 | 1.695,6 | 432,7 | 5.707,0 | 1.456,3 |
| Toscana | 5,5 | 324,3 | 290,2 | 180,1 | 161,1 |
| Umbria | | | | | |
| Marche | 11,1 | 133,7 | 99,3 | 127,3 | 94,6 |
| Lazio | 4,1 | 149,7 | 139,2 | 183,0 | 170,2 |
| Abruzzo | 10,8 | 117,4 | 127,0 | 89,1 | 96,4 |

| | | | | | |
|--------------------|------|---------|-------|---------|-------|
| Molise | 6,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Campania | 6,0 | 326,9 | 161,8 | 429,2 | 212,5 |
| Puglia | 4,8 | 65,7 | 93,0 | 9,5 | 13,5 |
| Basilicata | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Calabria | 2,5 | 10,4 | 44,6 | 0,5 | 2,3 |
| Sicilia | 4,2 | 108,5 | 177,1 | 11,0 | 17,9 |
| Sardegna | 2,1 | 99,5 | 315,9 | 3,2 | 10,0 |
| Nord Ovest | 14,8 | 1.041,6 | 253,1 | 571,7 | 138,9 |
| Nord Est | 24,1 | 1.939,3 | 668,8 | 2.002,1 | 690,4 |
| Nord | n.d. | 1.658,6 | 505,7 | 1.554,9 | 474,1 |
| Centro | 5,9 | 230,1 | 202,2 | 172,8 | 151,9 |
| Centro-nord | n.d. | 814,0 | 404,3 | 737,7 | 366,4 |
| Sud | 4,5 | 74,3 | 112,0 | 58,1 | 87,6 |
| Isole | 3,1 | 104,3 | 220,4 | 7,3 | 15,4 |
| Mezzogiorno | n.d. | 89,9 | 159,4 | 31,6 | 56,0 |
| ITALIA | 5,7 | 275,5 | 294,5 | 212,6 | 227,2 |

La portualità regionale siciliana, seppur caratterizzata da un significativo numero di approdi, non risulta connotata da una “ricchezza” delle dotazioni a supporto del traffico dei traffici in linea con la media nazionale rispetto alla quale si colloca al di sotto in tutti gli ambiti selezionati.

L'estensione degli accosti nell'ambito della portualità regionale parametrizzata rispetto alla lunghezza delle coste è inferiore al dato medio nazionale e, soprattutto, enormemente distante da altre realtà regionali del Nord Italia (Veneto, Friuli V.G., Emilia Romagna e Liguria), che per ogni 100 metri di costa presentano una lunghezza degli accosti superiore di anche 4 o 5 volte. È evidente tuttavia che una lettura corretta di questo dato deve comunque essere effettuata alla luce della notevole estensione delle coste della Sicilia rapportata a quella più limitata di altre regioni.

Analogo ragionamento può essere condotto rispetto alla capacità di stoccaggio e movimentazione delle merci dei porti regionali. Prendendo in considerazione l'indicatore relativo all'ampiezza dei piazzali destinati allo stoccaggio delle merci e rapportandolo alla lunghezza degli accosti, anche in questo caso, emerge infatti come, nel suo complesso, la portualità regionale sia caratterizzata da una insufficiente estensione delle aree portuali dedicate a tali scopi. Anche in questo caso il *gap* della portualità siciliana su questo fronte risulta evidente sia rispetto al dato medio nazionale (che risulta di oltre il 60% superiore al dato regionale) ma

ancor di più rispetto ad alcune regioni del Settentrione rispetto alle quali esso è di gran lunga più significativo. Situazione pressoché analoga si registra per quel che riguarda la capacità dei magazzini e dei silos (espressa in mc) e rapportata alla lunghezza degli accosti. Infine, anche gli altri due indicatori (*Superficie dei piazzali (mq) dei porti per kmq di superficie territoriale dei comuni litoranei* e *Capacità dei magazzini e dei silos (mc) dei porti per kmq di superficie territoriale dei comuni litoranei*), seppur meno significativi da un punto di vista della funzionalità dell'infrastruttura portuale, esprimono parimenti un notevole *gap* rispetto al dato medio nazionale.

3.7 Le infrastrutture aeroportuali

Analogamente al caso delle infrastrutture portuali, nel caso delle infrastrutture aeroportuali, l'aspetto della mera "territorialità" delle infrastrutture riveste un significato peculiare.

Le province siciliane, al pari di quelle del resto d'Italia, non sono infatti tutte dotate di un proprio aeroporto ma ciascuna di esse fa riferimento allo scalo che, o perché più prossimo o perché maggiormente accessibile, rappresenta l'alternativa più conveniente per chi intende spostarsi con il mezzo aereo.

La rete degli aeroporti siciliani è costituita da 6 scali, di cui due, quelli che si trovano sulle isole minori di Pantelleria e Lampedusa, assolvono principalmente alla funzione di assicurare la continuità territoriale per i residenti e, soprattutto nel periodo estivo, quella di consentire il rapido accesso alle isole da parte dei turisti, mentre quelli di Palermo, Catania, Trapani, e Comiso (che tuttavia non è ancora operativo), garantiscono collegamenti con le principali destinazioni nazionali ed internazionali.

È tuttavia possibile cercare di rappresentare la dotazione infrastrutturale regionale sulla base di un raffronto rispetto alla superficie territoriale della regione.

Sulla base di questo confronto emerge che in termini di superficie delle piste per kmq di superficie territoriale della Regione, la Sicilia vanta una posizione significativamente migliore rispetto alla media italiana. Così come gli aeroporti regionali sino mediamente più prossimi ad un centro urbano rispetto alla media nazionale.

Discorso inverso vale invece per l'indicatore relativo alla superficie del sedime aeroportuale rapportata ai kmq di superficie territoriale della Regione per il quale la Sicilia si colloca ben al di sotto della media nazionale e per quel che riguarda l'indicatore relativo alla superficie delle aree di parcheggio anch'essa rapportata alla superficie regionale, per il quale emerge parimenti un dato deficitario rispetto a quello medio nazionale ma comunque significativamente superiore a quello del Mezzogiorno.

Tab.16 Indicatori aeroportuali

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|-----------------------|--|--|--|---|
| | Superficie (mq) delle piste degli aeroporti per kmq di superficie territoriale | Area di sedime (mq) degli aeroporti per kmq di superficie territoriale | Aree di parcheggio (mq) degli aeroporti per kmq di superficie territoriale | Distanza media (km) degli aeroporti dal centro urbano |
| | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 |
| Piemonte | 13,1 | 204,3 | 7,9 | 15,0 |
| Valle d'Aosta- | 11,5 | 85,8 | 0,0 | 2,5 |

| | | | | |
|-----------------------|------|---------|------|------|
| Lombardia | 38,7 | 909,8 | 83,4 | 20,3 |
| Trentino A.A. | 3,8 | 29,4 | 0,8 | 4,0 |
| Veneto | 33,3 | 513,1 | 32,6 | 5,4 |
| Friuli V.G. | 17,2 | 308,0 | 13,4 | 33,0 |
| Liguria | 36,1 | 608,7 | 51,3 | 6,5 |
| Emilia Romagna | 20,1 | 388,8 | 12,2 | 5,3 |
| Toscana | 22,0 | 419,3 | 8,0 | 5,7 |
| Umbria | 11,7 | 248,3 | 2,6 | 11,0 |
| Marche | 13,8 | 199,1 | 5,5 | 13,0 |
| Lazio | 53,6 | 1.121,5 | 84,1 | 19,0 |
| Abruzzo | 10,2 | 151,5 | 4,5 | 4,0 |
| Molise | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Campania | 8,7 | 202,4 | 14,7 | 5,5 |
| Puglia | 26,2 | 521,2 | 12,7 | 5,5 |
| Basilicata | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Calabria | 25,1 | 372,0 | 10,1 | 7,0 |
| Sicilia | 28,1 | 269,5 | 16,1 | 12,0 |
| Sardegna | 16,9 | 210,1 | 20,5 | 6,3 |
| Nord Ovest | 25,7 | 526,0 | 42,6 | 14,2 |
| Nord Est | 20,1 | 336,6 | 15,9 | 7,7 |
| Nord | 22,8 | 428,1 | 28,8 | 10,8 |
| Centro | 28,5 | 565,3 | 29,3 | 11,0 |
| Centro-nord | 24,6 | 473,0 | 29,0 | 10,8 |
| Sud | 15,2 | 274,2 | 8,8 | 5,8 |
| Isole | 22,7 | 240,8 | 18,2 | 9,4 |

| | | | | |
|--------------------|------|-------|------|-----|
| Mezzogiorno | 18,2 | 260,7 | 12,6 | 7,6 |
| ITALIA | 22,0 | 386,3 | 22,3 | 9,7 |

3.8 Le reti stradale, autostradale, ferroviaria

Per quel che concerne le infrastrutture a rete, e nello specifico le strade e le autostrade, di seguito si riportano alcuni degli indicatori di dotazione infrastrutturale più significativi tra quelli contenuti nel compendio statistico del Conto Nazionale dei Trasporti e delle Infrastrutture 2008-2009.

Gli indicatori prescelti, aggiornati al 2008 (ultimo anno disponibile), si riferiscono alla dotazione infrastrutturale normalizzata rispetto ad estensione territoriale, popolazione, e flusso veicolare.

Sulla base di tali indicatori emerge rispetto a ciascuno degli indicatori la Sicilia si colloca in una posizione migliore rispetto alla media italiana.

Tale risultato, per certi versi inatteso, è peraltro frutto della evoluzione della rete viaria della Regione siciliana che nel corso degli ultimi anni è cresciuta sia per quel che concerne la rete autostradale che tra il 2000 e il 2007 è passata da 591 km a 654 km per effetto del completamento dell'Autostrada Messina-Palermo (nella statistica sotto riportata non vengono invece considerati i 25 km di nuova rete autostradale realizzati con l'apertura nel 2009 dell'autostrada Catania-Siracusa) sia per quel che concerne le altre strade di valenza provinciale, regionale e di interesse nazionale che, sempre nel medesimo arco temporale, risultano anch'esse accresciute nella misura di circa il 7 %.

Sulla base di tali dati, emergerebbe dunque come in termini di dotazione fisica ponderata rispetto a tali variabili territoriali e demografiche, la Sicilia non dimostri un ritardo rispetto al resto dell'Italia.

Tab.17: Indicatori stradali

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|----------|---|---|---------------------------|--|---|------------------------|--|---|---|---|
| | Strade regionali e provinciali per 10.000 ab. | Altre strade di int. Nazionale per 10.000 ab. | Autostrade per 10.000 ab. | Strade regionali e provinciali per 100 kmq | Altre strade di interesse nazionale per 100 Kmq | Autostrade per 100 Kmq | Autostrade km per 1.000 km2 di superficie territoriale | Strade regionali e provinciali per 10.000 autovet. Circolanti | Altre strade di int. Nazionale per 10.000 autovet. Circolanti | Autostrade per 10.000 autovet. Circolanti |
| | ANNO | | | | | | | | | |
| | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 |
| Piemonte | 29,3 | 1,7 | 1,8 | 51,2 | 2,9 | 3,2 | 32,2 | 46,8 | 2,7 | 2,9 |

| | | | | | | | | | | |
|----------------|------|------|-----|------|------|-----|------|-------|------|-----|
| Valle d'Aosta- | 39,4 | 12,0 | 9,0 | 15,3 | 4,7 | 3,5 | 34,9 | 36,0 | 11,0 | 8,2 |
| Lombardia | 14,6 | 1,0 | 0,6 | 59,6 | 4,1 | 2,5 | 24,6 | 24,9 | 1,7 | 1,0 |
| Trentino A.A. | 50,7 | 0,0 | 2,1 | 38,0 | 0,0 | 1,6 | 15,5 | 93,8 | 0,0 | 3,8 |
| Veneto | 19,5 | 1,7 | 1,0 | 51,8 | 4,4 | 2,7 | 26,8 | 32,9 | 2,8 | 1,7 |
| Friuli V.G. | 25,9 | 1,6 | 1,7 | 40,7 | 2,4 | 2,7 | 26,7 | 42,3 | 2,5 | 2,8 |
| Liguria | 29,2 | 0,8 | 2,3 | 87,1 | 2,5 | 6,9 | 69,2 | 56,5 | 1,6 | 4,5 |
| Emilia Romagna | 26,0 | 2,8 | 1,3 | 50,9 | 5,5 | 2,6 | 25,7 | 42,5 | 4,6 | 2,1 |
| Toscana | 33,7 | 2,6 | 1,2 | 54,3 | 4,2 | 1,9 | 19,0 | 53,7 | 4,2 | 1,9 |
| Umbria | 51,1 | 6,3 | 0,7 | 54,1 | 6,6 | 0,7 | 7,0 | 76,7 | 9,4 | 1,0 |
| Marche | 37,3 | 3,3 | 1,1 | 60,5 | 5,3 | 1,7 | 17,3 | 59,4 | 5,2 | 1,7 |
| Lazio | 18,3 | 1,0 | 0,8 | 60,0 | 3,2 | 2,7 | 27,3 | 27,2 | 1,4 | 1,2 |
| Abruzzo | 57,0 | 7,8 | 2,6 | 70,5 | 9,6 | 3,3 | 32,7 | 92,9 | 12,7 | 4,3 |
| Molise | 84,4 | 17,8 | 1,1 | 61,0 | 12,9 | 0,8 | 8,1 | 139,5 | 29,4 | 1,9 |
| Campania | 16,7 | 2,3 | 0,8 | 71,2 | 10,0 | 3,3 | 32,5 | 29,0 | 4,1 | 1,3 |
| Puglia | 25,0 | 3,9 | 0,8 | 52,6 | 8,1 | 1,6 | 16,2 | 45,9 | 7,1 | 1,4 |
| Basilicata | 82,4 | 17,6 | 0,5 | 48,7 | 10,4 | 0,3 | 2,9 | 142,8 | 30,5 | 0,9 |
| Calabria | 40,0 | 7,1 | 1,5 | 53,3 | 9,4 | 2,0 | 19,6 | 69,5 | 12,3 | 2,6 |
| Sicilia | 28,8 | 4,8 | 1,3 | 56,5 | 9,3 | 2,5 | 25,4 | 47,7 | 7,9 | 2,2 |

| | | | | | | | | | | |
|------------------|------|------|-----|------|------|-----|------|------|------|-----|
| Sardegna | 32,2 | 18,4 | 0,0 | 22,3 | 12,8 | 0,0 | - | 55,4 | 31,6 | 0,0 |
| NordO- vest | 20,7 | 1,3 | 1,2 | 56,0 | 3,5 | 3,3 | 32,7 | 25,6 | 1,6 | 1,5 |
| NordEst | 26,0 | 2,0 | 1,3 | 47,0 | 3,6 | 2,4 | 23,9 | 31,8 | 2,4 | 1,6 |
| Nord | | | | | | | | | | |
| Centro | 28,8 | 2,2 | 1,0 | 57,0 | 4,4 | 1,9 | 19,4 | 32,2 | 2,5 | 1,1 |
| Centro- nord | | | | | | | | | | |
| Sud | 30,6 | 5,0 | 1,0 | 58,8 | 9,6 | 2,0 | 25,3 | 41,3 | 6,7 | 1,4 |
| Isole | 29,8 | 8,2 | 1,0 | 40,0 | 11,0 | 1,3 | 17,2 | 37,4 | 10,3 | 1,2 |
| Mezzo- giorno | | | | | | | | | | |
| ITALIA | 26,7 | 3,3 | 1,1 | 52,4 | 6,4 | 2,2 | 22,0 | 32,9 | 4,0 | 1,4 |

Occorre sottolineare tuttavia che tali indicatori colgono solamente l'aspetto "quantitativo" della dotazione infrastrutturale, mentre non riescono ad esprimere la qualità (stato della rete, autostrade a tre corsie, tempi medi di percorrenza, ecc.) del patrimonio viario della Regione, introducendo il quale probabilmente lo scenario sarebbe sostanzialmente diverso.

In relazione alla rete ferroviaria, l'Istituto Nazionale di Statistica ha rilasciato un recente aggiornamento (giugno del 2010) circa le caratteristiche della rete, sulla base dei quali emerge che a fronte di una estensione della rete standardizzata rispetto alla superficie territoriale sostanzialmente in linea con la media nazionale, le caratteristiche della stessa risultano assolutamente non comparabili con gran parte del resto del Paese.

La rete ferroviaria siciliana è per oltre l'80% della sua estensione a singolo binario e di questa poco più della metà è elettrificata. Sulla base di tali dati emerge con chiarezza un consistente ritardo in termini di *up-grade* tecnologico della rete siciliana sia rispetto al quadro medio nazionale che, ancor più, rispetto alle regioni del Centro-Nord.

Queste informazioni rendono un quadro abbastanza significativo dello stato della rete ferroviaria regionale, il cui ritardo di sviluppo e di adeguamenti tecnologico si ripercuote direttamente sul livello di servizio che la stessa è in grado di esprimere sul territorio.

Tab.18: Indicatori ferroviari

| | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. | Dotaz. |
|----------------|---|---|---|---|--|--|
| | % a binario semplice non elettrificato su totale della rete | % a binario doppio non elettrificato su totale della rete | % a binario semplice elettrificato su totale della rete | % a binario doppio elettrificato su totale della rete | Chilometri di rete totale per 100 km ² di superficie territoriale | Numero di stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia per 1.000 autovetture circolanti |
| | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2007 |
| Piemonte | 30,6 | - | 30,1 | 39,4 | 7,5 | 17,3 |
| Valle d'Aosta- | 100,0 | - | - | - | 2,5 | 8,4 |
| Lombardia | 16,6 | - | 35,9 | 47,5 | 7,0 | 24,8 |
| Trentino A. A. | 18,6 | - | 26,6 | 54,8 | 2,7 | 34,0 |
| Veneto | 33,8 | - | 15,0 | 51,2 | 6,5 | 40,4 |
| Friuli V.G. | 19,1 | - | 17,0 | 63,9 | 5,9 | 11,9 |
| Liguria | 3,2 | - | 31,6 | 65,2 | 9,2 | 23,5 |
| Emilia Romagna | 6,9 | - | 34,6 | 58,6 | 5,8 | 23,8 |
| Toscana | 32,6 | 1,9 | 13,6 | 51,9 | 6,3 | 21,1 |
| Umbria | 4,1 | - | 46,9 | 49,0 | 4,3 | 27,1 |
| Marche | 37,8 | - | 11,7 | 50,5 | 4,0 | 15,0 |

| | | | | | | |
|---------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| Lazio | 8,9 | - | 20,1 | 71,0 | 7,3 | 6,9 |
| Abruzzo | 37,8 | - | 38,2 | 24,1 | 4,7 | 21,2 |
| Molise | 75,6 | - | 15,9 | 8,5 | 6,1 | 5,6 |
| Campania | 21,8 | - | 21,6 | 56,6 | 8,2 | 7,5 |
| Puglia | 27,4 | - | 21,2 | 51,4 | 4,2 | 7,1 |
| Basilicata | 40,1 | - | 53,3 | 6,6 | 3,6 | 2,4 |
| Calabria | 42,7 | - | 24,6 | 32,8 | 5,6 | 19,7 |
| Sicilia | 41,9 | - | 45,1 | 12,9 | 5,4 | 6,5 |
| Sardegna | 88,3 | 11,7 | - | - | 1,8 | 16,6 |
| NordOvest | 23,0 | - | 32,0 | 45,0 | 7,2 | 21,6 |
| NordEst | 19,6 | - | 24,2 | 56,3 | 5,3 | 28,1 |
| Nord | | | | | | 24,4 |
| Centro | 21,5 | 0,8 | 19,3 | 58,4 | 5,9 | 11,8 |
| Centro-nord | | | | | | 19,0 |
| Sud | 21,5 | 0,3 | 25,6 | 52,6 | 6,1 | 10,3 |
| Isole | 40,6 | 0,9 | 29,2 | 29,2 | 4,7 | 9,0 |
| Mezzogiorno | | | | | | 9,8 |
| ITALIA | 28,1 | 0,5 | 26,9 | 44,6 | 5,5 | 16,3 |

ANCE | PALERMO



Associazione
costruttori edili ed affini
di Palermo e provincia

Presidente

Fabio SANFRATELLO

Vice Presidenti

Fabio FLORIO, Massimiliano MICONI

Consiglio Direttivo

Placido ALBERTI, Giuseppe CATALANO, Angelo DI LIBERTO, Pietro Matteo IACUZZO,
Angela PISCIOTTA, Giuseppe PUCCIO, Salvatore RUSSO

Tesoriere

Enrico BIUSO

AREE SCIENTIFICO–DISCIPLINARI

AREA 01 – Scienze matematiche e informatiche

AREA 02 – Scienze fisiche

AREA 03 – Scienze chimiche

AREA 04 – Scienze della terra

AREA 05 – Scienze biologiche

AREA 06 – Scienze mediche

AREA 07 – Scienze agrarie e veterinarie

AREA 08 – Ingegneria civile e architettura

AREA 09 – Ingegneria industriale e dell'informazione

AREA 10 – Scienze dell'antichità, filologico–letterarie e storico–artistiche

AREA 11 – Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche

AREA 12 – **Scienze giuridiche**

AREA 13 – Scienze economiche e statistiche

AREA 14 – Scienze politiche e sociali

Il catalogo delle pubblicazioni di Aracne editrice è su

www.aracneeditrice.it

Finito di stampare nel mese di dicembre del 2013
dalla «ERMES. Servizi Editoriali Integrati S.r.l.»
00040 Ariccia (RM) – via Quarto Negroni, 15
per conto della «Aracne editrice S.r.l.» di Roma

Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità

Il federalismo fiscale, dopo l'iniziale e controversa accelerazione, ha subito un deciso rallentamento anche a causa delle difficoltà finanziarie determinate dalla straordinaria crisi economica che ha investito il sud d'Europa e l'Italia. Pur nel contesto dell'ampio dibattito sulla revisione dell'ordinamento costituzionale ed, in particolare, del ruolo delle Regioni, resta tuttavia impregiudicata la rilevanza di questa grande trasformazione. In un Paese ancora segnato dal profondo divario tra Nord e Sud qualsiasi prospettiva di federalismo fiscale per essere presa sul serio e dispiegare appieno le auspiccate spinte aggreganti, solidali e competitive deve contemplare efficaci misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale e tenere conto dei pesanti vincoli finanziari europei. Sono queste le tematiche affrontate nel corso del Convegno, tenutosi a Palermo, su *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*.

Contributi di Luca Antonini, Gaetano Armao, Maurizio Bernava, Pietro Busetta, Salvatore Carubba, Daniele Franco, Adriano Giannola, Enrico La Loggia, Giorgio La Spisa, Giovanni Pepi, Andrea Piraino, Giovanni Pitruzzella, Salvatore Raimondi, Paolo Romeo, Fabio Sanfratello, Giacomo Scala, Salvatore Taormina, Lorenza Violini.

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.

euro 15,00

ISBN 978-88-548-6836-6

