

LA REVISIONE DELLE RELAZIONI FINANZIARIE TRA REGIONE SICILIANA E STATO NELLA NUOVA STAGIONE DEL REGIONALISMO

di GAETANO ARMAO

*Vicepresidente ed Assessore regionale per l'economia della Regione siciliana
Docente di diritto regionale e contabilità pubblica nell'Università di Palermo*

SOMMARIO. 1.Premessa. - 2.1. L'autonomia finanziaria nell'ordinamento regionale siciliano. - 2.1. *segue*: la disciplina di dettaglio e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale. - 3. Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo: cenni - 4. Gli orientamenti in merito del Parlamento europeo e del Comitato delle Regioni. - 5. La revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione siciliana.

1. Il regionalismo italiano, é impossibile negarlo, sta percorrendo le tappe di una nuova stagione.

Il rapido incedere che dal 2009 ha connotato il c.d. federalismo fiscale ha presto incontrato la paralisi e poi l'oblio. A seguito del fallimento del processo di accentramento che connotava la proposta di revisione costituzionale, sancito dal referendum del 4 dicembre del 2016, ha poi preso avvio l'attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost.(che contempla la c.d. "*clausola di asimmetria*"), mentre resta inattuato quanto previsto dall'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001 sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, quale organo che dovrebbe garantire il compiuto invero del principio di leale collaborazione a livello legislativo¹.

Si é aperta così una fase del tutto nuova, dai confini invero assai incerti, ma nella quale anche le Regioni speciali possono comunque recuperare un ruolo rilevante.

Ed infatti, nonostante l'art. 116, terzo comma, Cost. non trovi applicazione nei loro confronti, la rinnovata spinta regionalista impone una riconsiderazione della specialità, soprattutto sotto il profilo finanziario.

Le dinamiche che hanno connotato le tendenze evolutive dell'autonomia speciale nell'ordinamento sono variegate ed in taluni casi contraddittorie o, addirittura, giustapposte. Non può revocarsi in dubbio, tuttavia, che ad una visione d'insieme, le autonomie di cui all'art.116, primo comma, Cost. risultino ormai profondamente divise al loro interno in due blocchi: da un lato le Regioni speciali del nord (Friuli-VeneziaGiulia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta), dall'altro la Sicilia e la Sardegna, che condividono la doppia condizione di regioni speciali insulari e meridionali.

Le seconde, abbandonata una prospettiva rivendicativa meramente fondata sul trasferimento di funzioni da parte dello Stato in attuazione delle previsioni degli Statuti, hanno da tempo incentrato il negoziato (ed il contenzioso costituzionale) con quest'ultimo sul piano finanziario con il chiaro intento di superare una condizione di oggettiva

¹ Cfr. COMMISSIONE BICAMERALE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al «sistema delle conferenze» - Documento conclusivo*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/notizie/2016/Documento_conclusivo_13_10_2016.pdf.

asimmetria tra competenze legislative ed amministrative ed effettiva disponibilità di risorse finanziarie, peraltro aggravata dalla crescente incidenza sui bilanci del contributo al risanamento della finanza pubblica (al quale si aggiunge l'ingente prelievo forzoso a carico delle Province/Liberi consorzi, che per la Sicilia ormai porta il prelievo complessivo oltre 1,5 miliardi €) ed alle note tendenze centripete conseguenti alla lettura degli art. 81 e 119 novellato della Cost. effettuata dal legislatore statale prima e dalla giurisprudenza costituzionale poi sui temi del pareggio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica².

Mentre le Regioni speciali del nord hanno progressivamente definito negli ultimi anni proficui accordi finanziari (a partire dal c.d. "accordo di Milano" del 2009, recepito dalla l. n. 191 del 2009 e dal successivo accordo in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014, c.d. "patto di garanzia", anch'esso recepito con la l. n. 190 del 2014) sulla scorta dei quali hanno ottenuto il trasferimento di nuove funzioni, le seconde, pur di fronte a controversi negoziati parziali (di cui si dirà più avanti), ancora attendono la ridefinizione complessiva degli accordi finanziari con lo Stato.

Può così affermarsi che le traiettorie della specialità regionale, dopo le convergenze conseguite nei primi decenni, scontino oggi una dicotomia sempre più profonda.

In tal senso la "questione finanziaria" è divenuta la cifra attraverso la quale declinare le vicende del regionalismo speciale, di un insieme che ha perduto unitarietà mentre per le Regioni insulari, che pur hanno smarrito dopo il 2001 il diretto riferimento nell'art. 119 Cost. rinvengono nell'ordinamento europeo - come si preciserà nel prosieguo di questo contributo - un chiaro ancoraggio della propria condizione ai principi europei della coesione economico-sociale e territoriale³.

E la prova di tale profonda dicotomia si rinviene, con riguardo alla spesa pubblica consolidata (la spesa che nel territorio effettuano tutti i livelli di governo: Stato, Regioni, province e comuni), nella Relazione finale della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale la quale, al termine della XVII legislatura, ha precisato che tale spesa "nelle autonomie speciali del nord è superiore alla media nazionale; risulta quasi in linea in Sardegna ed è ridotta del 16 per cento circa, rispetto a tale media, in Sicilia".

Mentre con riferimento alla contrazione degli investimenti pubblici la Relazione sul Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2017⁴ precisa che nel comparto delle Regioni il

² Secondo la Corte costituzionale, sent. n. 154 del 2017 infatti: "...non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale", sul tema si veda, da ultimo, M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsense cerca nuove soluzioni?*, in federalismi.it, n. 22/2017.

³ Così S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-il-regionalismo-italiano-dopo-la-crisi-e-il-referendum-costituzionale-appunti-per-concludere-una-lunga-transizione-marzo-2017.html>, secondo il quale le due tipologie di autonomie presentano una "certa distanza tra loro, sono due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo". Mentre quelle insulari, che scontano la ricomprensione nell'irrisolta questione meridionale e l'assoggettamento ai consolidati divari restano imbrigliate nel nodo dello sviluppo, sommando tre condizioni di disagio peculiare: "l'insularità, che significa essenzialmente separazione, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale".

⁴ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*,

Mezzogiorno la spesa in conto capitale: “subisce una contrazione di oltre il 40 per cento, osservabile dal lato sia degli investimenti che dei trasferimenti e che interessa tutti i territori regionali, contro una variazione positiva per il Centro-Nord del 13 per cento circa, tendenza che si registra in entrambe le poste di spesa, ma in maniera più accentuata dal lato dei trasferimenti. La Sicilia in particolare, evidenzia una contrazione della spesa ben al di sopra del valore medio per il Mezzogiorno superando il 56 per cento (contrazione tutta a carico degli investimenti), ma anche la Campania si distingue con una riduzione della spesa del 48 per cento (da imputare invece alla caduta dei trasferimenti)”.

Peraltro, nel periodo 2012-2014 soltanto il 4 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,7 di quella nazionale complessiva è rappresentato dalle politiche di sviluppo regionale. Queste ultime pesano poco ed è proprio la spesa di investimento in conto capitale complessiva che si è fortemente ridotta.

Va poi considerato che la spesa in conto capitale nazionale rilevata già dal 2015 era in decrescita, essendo passata dai 68,2 miliardi di € del 2014 ai 65,4 del 2015 e risultando ancora inferiore del 29 per cento rispetto al 2009; il suo rapporto con il PIL passa così dal 5,8 per cento del 2009 al 4,2 per cento del 2015; gli investimenti in particolare si riducono nel 2015 del 38 per cento rispetto al 2009, passando, in rapporto al PIL, dal 4,3% al 2,7%. Sempre per il rapporto sui CPT (*Conti Pubblici Territoriali – relazione annuale 2017*) può rilevarsi che nel Mezzogiorno la riduzione di investimenti si attesta (-2,5 per cento) evidenziando risultati che ampliano, in termini di spesa pro capite, il divario tra le aree centro-settentrionali e quelle centro-meridionali⁵.

Come emerge poi dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (*Siop*) la spesa primaria delle Amministrazioni locali della Sicilia nel triennio 2014-16 è diminuita del 2,7 per cento in media l'anno; in termini pro capite è stata pari a 3.263 euro, un dato inferiore alla media italiana e a quella delle Regioni a statuto speciale.

In particolare le spese in conto capitale hanno subito una contrazione, pari al 15,5 per cento in media l'anno nel triennio considerato; questo andamento ha interessato tutte le categorie di amministrazioni e si è riflesso in una riduzione degli investimenti fissi lordi in rapporto al PIL regionale, che nel triennio sono passati dall'1,4 all'1,0 per cento. La contrazione degli investimenti si è concentrata nel 2016, in connessione con la chiusura della programmazione 2007-2013, ed è proseguita anche nel 2017 quando, in base ai primi dati provvisori, la spesa per investimenti è ulteriormente diminuita di oltre un decimo⁶.

È quindi all'autonomia finanziaria che occorre guardare se si intende esaminare non solo lo stato delle Regioni speciali del sud, ma anche alle prospettive di rilancio che intersecano, in questa fase, l'avvio del percorso evolutivo del regionalismo differenziato.

<http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016bis/028/INTERO.pdf> e AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Relazione sul Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2017*, in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/CPT/Temi/Temi_4_Rapporto_CPT_2017.pdf

Non si tratta di vicende che possono essere considerate in modo separato, anche perché quest'ultimo ineludibilmente conduce allo spostamento di risorse dallo Stato alle Regioni.

La mancata conclusione dei negoziati da tempo avviati tra Sicilia, Sardegna e Stato potrebbe, infatti, condurre queste a considerare in termini antitetici il percorso devolutivo delle Regioni ordinarie se dovesse prevalere la percezione di un effetto impediente o preclusivo - stanti i sempre incombenti vincoli di bilancio connessi al pareggio - alla tempestiva conclusione di negoziati che si protraggono da anni. Mentre restano ancora aperte le questioni dei costi standard e delle misure perequative.

La percezione di un processo di regionalizzazione asimmetrica sarebbe il preludio di un regionalismo conflittuale che occorre in tutti i modi scongiurare.

Il governo regionale nell'intento di definire la piattaforma del negoziato finanziario con lo Stato ha così adottato in questa prima parte del 2018 ben tre delibere: la prima, la n. 14, sui temi della finanza pubblica 2018 al fine di costituire le basi per il negoziato finanziario fra lo Stato e la Regione, la seconda, la n. 197 (simbolicamente approvata il 15 maggio, giorno nel quale si celebra l'autonomia siciliana) ed infine, la terza, relativa alle misure di riequilibrio connesse alla condizione dell'insularità (n. 265 del 2018)⁷.

2.1 L'autonomia finanziaria della Sicilia si fonda sulle previsioni dello Statuto, sulle norme di attuazione dello Statuto in materia, sulle previsioni costituzionali nonché sui principi in materia di pareggio di bilancio ed armonizzazione finanziaria discendenti dalla normativa statale ed europea (il novellato art. 81 Cost. e la legge di attuazione n. 243 del 2012 e s.m.i.) e, più di recente, sugli accordi conclusi tra lo Stato e la Regione (come meglio si preciserà, in taluni casi riversati in norme di attuazione, in altri trasfusi in norme ordinarie dello Stato).

Giova ricordare che per le autonomie regionali differenziate, analogamente a quelle ordinarie, i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che discendono dall'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dagli obblighi di solidarietà e di perequazione, funzionali ad attenuare le asimmetrie fiscali e gli squilibri territoriali (artt. 2, 5 e 119, Cost.), costituiscono limite inderogabile e che per esse lo Stato è chiamato a determinare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tuttavia per le prime, l'adeguamento dell'ordinamento finanziario ai principi di coordinamento, a differenza delle seconde, passa per gli adeguamenti statutari, delle norme di attuazione nel rispetto del metodo dell'accordo e secondo i procedimenti di collaborazione previsti dell'ordinamento.

Fermo restando, tuttavia, che va assicurato il finanziamento integrale delle funzioni e la necessaria correlazione quantitativa tra funzioni e risorse (secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, tra le altre, sentt. n. 22 del 2012; n. 82 e n. 188 del 2015; n. 151 del 2016, n. 247 del 2017 e, più recentemente, n. 61 del 2018) e che l'attuazione dei richiamati principi di coordinamento non può condurre né a forme di

revisione implicita degli Statuti speciali, né ad una sottrazione all'autonomia regionale della materia finanziaria che diviene così di pertinenza delle norme di attuazione il cui contenuto va elaborato in sede di concertazione Stato-Regione. Ed infatti, le norme di attuazione dello Statuto siciliano (emanate con il D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), a differenza di quelle delle altre autonomie differenziate, non rinviando ad accordi Stato-Regione per la loro modifica e/o integrazione, ma postulano l'adozione delle forme ordinarie di revisione⁸, alle quali ciascuna Regione partecipa al rapporto bilaterale con lo Stato nelle precise forme previste dall'ordinamento.

Per delineare il fondamento politico-istituzionale dell'autonomia finanziaria quale requisito ineludibile della specialità basti ricordare quanto affermavano don Luigi Sturzo, già nel 1949, secondo il quale: *“senza autonomia finanziaria la regione, anche dotata di larga potestà legislativa, sarebbe un ente... ridotto pari a qualsiasi altro ente che dipenda dallo Stato”* e Costantino Mortati, per il quale l'autonomia finanziaria rappresentava la *“pietra angolare”* del sistema delle autonomie⁹, nel solco del più generale principio, del quale ancora rimane inespresa l'integrale forza prorompente, per il quale la Repubblica *“adeguata i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*, sancito dall'art. 5 della Costituzione.

2.2. Lo Statuto siciliano - come noto - 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, la fonte statutaria prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con le quali 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 di monopoli, tabacchi e lotto, così come specificato poi dalle già ricordate norme di attuazione¹⁰.

L'interpretazione delle prescrizioni statutarie deve avvenire alla luce delle norme di attuazione dello Statuto, in particolare, degli artt. 1-7 del citato d.p.r. 16 luglio 1965, n. 1074 e s.m.i. Tale previsione combinata di funzioni e di entrate regionali intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite. Ciò, almeno secondo il disegno originario 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 previste entrate.

Ora, non può negarsi che, con il 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 materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto estrinsecarsi di quelle statutariamente attribuite.

Tale barriera, nel tempo, e' stata consapevolmente manovrata, da parte statale, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, si deve prendere atto che rimangono non integralmente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica, la sanità e l'università.

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, delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto¹¹.

E così, almeno, fino alla entrata in vigore della riforma tributaria sancita dalla l. n. 825 del 1971 che, mutando alla radice 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 soggetto contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando trattavasi di società con sede fuori dal territorio siciliano.

Con ciò si é determinato 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 corrisposta 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; 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.

Con il c.d. federalismo fiscale, ed in particolare con la legge che lo ha disciplinato (l. n. 42 del 2009), il legislatore ha previsto uno specifico regime per le relazioni finanziarie. La sede prevista dal legislatore per la definizione degli accordi di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 è il «*tavolo di confronto*» tra il Governo e ciascuna Regione a Statuto speciale¹², in guisa da garantire così il rispetto del «*principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale*» (sent. n. 61 del 2018).

Ebbene, nonostante tale «*tavolo di confronto*» sia stato istituito anche per la Regione siciliana il 24 maggio 2012, dopo i primi proficui passi non ha prodotto alcun risultato. A tale inerzia non si è sostituita la capacità di ottenere in sede legislativa ordinaria risultati che incrementassero le entrate regionali, come pure avvenuto per le altre Regioni speciali. Addirittura, in alcuni interventi legislativi statali, significative poste di entrate di spettanza regionale sono state riconsiderate, ed in termini riduttivi, mentre ai sensi dell'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e s.m.i. è stata imposta, con assai limitate esclusioni¹³, una generica ed orizzontale riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo che incide anche su settori vitali quali l'assistenza, il lavoro, il turismo, la tutela del patrimonio culturale, i trasporti insulari, la formazione e l'università.

Giova ricordare che a seguito dei numerosi ricorsi presentati dalla Regione siciliana, e già dal 2010, la Corte costituzionale ha riconosciuto in molteplici interventi legislativi statali la violazione dell'autonomia finanziaria regionale e ciò anche per l'obsolescenza delle norme di attuazione dello Stato in materia (D.P.R. n. 1074 del 1965)- più volte

deprecata dalla stessa Corte¹⁴ - proprio perché incompatibili con l'ordinamento tributario, non offra se non assai limitate guarentigie. In particolare, il Giudice delle leggi per ben otto volte negli ultimi anni ha ritenuto violate le prerogative finanziarie della Regione (sentt. nn. 145 e n. 207 del 2014, 65, 131, 176, 246 del 2015, la n.31 e 103 del 2016)¹⁵.

Ma la conclusione degli accordi Presidenza della Regione-Ministro dell'Economia tra il 2014 ed il 2017, ha determinato gravi effetti finanziari per le entrate della Regione. Va poi ricordato che sulla scorta della concordata rinuncia da parte di quest'ultima, l'Agenzia delle entrate deve che trattenere il gettito proveniente dai tributi di cui pur si è accertata la spettanza, in virtù del riconoscimento che, in termini illegittimi secondo la Corte, ha sancito che l'aumento di gettito é riservato al bilancio statale.

La scelta del precedente Governo regionale di soggiacere all'adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale in termini unilaterali, ora con atti normativi o addirittura amministrativi generali dello Stato, ora della stessa Regione, a seguito di trattative incompatibili con le previsioni di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stata stigmatizzata dalla Corte costituzionale (si veda per tutte la sentenza n.238 del 2015). Tale scelta, infatti, deve ritenersi in contrasto con la legalità legale, in considerazione della natura della legge di attuazione della riforma costituzionale che connota la richiamata normativa sul federalismo fiscale, ma soprattutto con la legalità costituzionale¹⁶.

In questo senso appare opportuno precisare che la norma da ultimo citata prevede che le Regioni speciali, nel rispetto degli Statuti di autonomia, "*concorrono 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 «*secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*». Ma tali fonti non hanno ancora provveduto a disciplinare la materia e non hanno, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, l'art. 27 della disciplina del federalismo fiscale determina una "*riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata*" (sentenza n. 71 del 2012), tale da configurare un "*presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti*" (sentenza n. 241 del 2012). Ne discende che, una deroga alle procedure sancite dal richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009, "*non può trasformarsi da transitoria eccezione in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo*" (così ancora la già richiamata sentenza n.238 del 2015) senza determinare una sostanziale vulnerazione delle guarentigie della specialità scolpite dalla normativa del 2009.

Esattamente il contrario di quel che è avvenuto con l'acquiescenza della Regione e con effetti sicuramente pregiudizievoli per i suoi equilibri di bilancio con la conseguente

crescita del debito (giunto, ormai, in termini complessivi, poco al di sopra degli 8 md€) e di fronte al crescente impegno finanziario determinato dall'importo del concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica¹⁷.

Piuttosto che l'improrogabile revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria del 1965 a tutela delle prerogative statutarie si è invece percorso un *iter* di adeguamento delle stesse agli accordi conclusi tra il governo regionale e quello statale. Da qui le modifiche sancite, in un primo momento con il d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 251 intervenuto sull'IRPEF di spettanza regionale.

Giova ricordare che ad integrare il ridisegno dell'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione, anche se anteriormente all'entrata in vigore delle norme di attuazione, è poi intervenuta la legge di bilancio per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), all'art. 1, commi 509-516 che se da un lato ha rimodulato il saldo di finanza pubblica che la Regione deve garantire, e con la previsione di riduzioni strutturali e della spesa corrente in misura non inferiore al 3% nel periodo 2017-20 per ciascun anno rispetto all'anno precedente, il cui rispetto è accompagnato dalla previsione di sanzioni di tipo finanziario sui trasferimenti annuali, con la conseguente esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno.

Un secondo intervento di modifica delle norme di attuazione si è perfezionato con il d.lgs. 25 gennaio 2018, n. 16 che è intervenuto sul gettito IVA.

Il richiamo dell'evoluzione del regionalismo finanziario delle autonomie differenziate appare essenziale al fine di rilevare la dimensione critica del contenuto degli accordi (2014, 2016, 2017) sottoscritti tra lo Stato e la Regione siciliana, che segnano il sottodimensionamento delle garanzie giuridico-costituzionali e finanziarie dirette a tutelare le risorse regionali, in ragione della peculiarità degli effetti finanziari conseguenti che s'innestano, altresì, nel contesto giuridico che rende ineludibile la revisione delle norme di attuazione, dovendosi ritenere l'attuale quadro di permanenza di quelle del 1965 in violazione dell'art. 43 dello Statuto, dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, dell'art. 79 del d. lgs. n. 118 del 2011 s.m.i.

Tale quadro, come precisato, se non modifica l'impianto statutario, introduce elementi contraddittori che ne vulnerano tuttavia la coerenza dell'impianto, e soprattutto l'attuazione ha determinato l'avvio, già agli inizi di questo anno, del procedimento per la rinegoziazione degli accordi conclusi con lo Stato e per la revisione complessiva delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria che consenta di invertere gli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto non senza aver impugnato di fronte alla Corte costituzionale la legge di bilancio dello Stato 2018 poiché si è ritenuto comprimere, oltre ogni ragionevole misura, i diritti finanziari della Sicilia.

In disparte andranno trattate le questioni concernenti la c.d. perequazione infrastrutturale di cui all'art. 22, primo comma, della l. n. 42 del 2009 che pur non incidendo sulla disciplina sostanziale delle misure di cui quinto comma dell'art. 119 Cost., pone *“alcuni criteri procedurali per la loro applicazione. In particolare, detto comma primo, 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” (sent. 64 del 2012). Ed al successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010. Tutte disposizioni rimaste prive di applicazione, mentre rimane inattuata per carenza di copertura finanziaria la previsione di cui all'art. 38 dello Statuto (c.d. *contributo di solidarietà nazionale*).

Il futuro della Regione dipende oggi, come non mai, dall'attuazione dello Statuto che ha appena compiuto settantadue anni e, soprattutto, dalle previsioni finanziarie senza il cui pieno invero l'autonomia diviene pressoché superflua per i siciliani.

3. Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo sono connotati da un'intima correlazione nel senso che un elemento determinante per poter accedere a peculiari forme di incentivazione fiscale regionale, come vedremo alla luce degli orientamenti della giurisprudenza europea, si rinviene nell'esercizio di particolari forme di autonomia (costituzionalmente garantita, decisionale e finanziaria), e risulta ulteriormente rafforzato dalla condizione di insularità. In questo senso, un approccio che tenga conto delle dinamiche europee in tale contesto può contribuire a condurre il dibattito sul regionalismo in Italia fuori dalle sue contraddittorie dinamiche che vedono, in brevissimo tempo, alternarsi spinte centripete e centrifughe.

Nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più pregnante sin dal 1982. Le norme che vengono in rilievo sono relative alle isole genericamente intese, e nell'ambito di queste ultime, agli stati insulari. Vanno richiamate, tra le altre, le norme contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 ed in particolare le disposizioni della Parte IV (art. 46- 54) e quelle della parte VIII (art. 121) che delineano *“il regime giuridico delle isole”*.

Nell'ordinamento europeo il riferimento specifico alle Regioni insulari è invece successivo. Il tema dell'insularità, tuttavia, non è affatto marginale, rispetto alle grandi questioni che investono la vita e le prospettive dell'Unione, quali l'ampliamento, il rafforzamento, l'elaborazione di una Costituzione europea. Al contrario, lo status di queste Regioni nel diritto comunitario, nonché le politiche e le norme dei Trattati in tema di insularità, impongono di affrontare questioni di carattere generale, alle quali gli Stati non possono restare indifferenti.

In occasione della revisione del Trattato di Maastricht la Grecia, in accordo con la Spagna e con altri Paesi, tra i quali l'Italia, hanno proposto l'aggiunta nell'art. 130 A del Trattato (nuovo 158) di un riferimento specifico ai problemi delle Regioni insulari. Tale riferimento alle Regioni insulari nel primo articolo del Capitolo del Trattato dedicato alla politica di coesione è subito risultato di estrema importanza in quanto ha evidenziato, accanto alle zone rurali (e quelle ultra periferiche), l'interesse dell'UE per altre zone caratterizzate da una specificità territoriale.

Con il fallimento del Trattato Costituzionale, la tematica si ripropone immutata nell'articolato del Trattato di Lisbona (Art. 174). Il nuovo Titolo XVIII verte sulla Coesione

economica sociale "e territoriale". L'aggiunta a riferimento "territoriale" come principio d'intervento dell'Unione rappresenta un passo in avanti prescrivendo che l'Unione deve intervenire per riequilibrare eventuali squilibri. La "coesione territoriale" può essere interpretata come un principio per il quale ogni territorio ha diritto ad un trattamento particolare, secondo le proprie specificità. L'Unione dovrebbe pertanto intervenire, non solo laddove esistono squilibri economici e sociali, ma anche territoriali¹⁸.

Come ricordato il principio della tutela della condizione di insularità trova fondamento nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo. In Italia la Costituzione del 1948 - dopo un articolato dibattito in Assemblea costituente - contemplava all'art. 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole ed al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. In particolare, l'ordinamento domestico ha ritenuto di non offrire più una specifica considerazione all'insularità ed alle condizioni di ulteriore disequilibrio, che sono determinate dalla collocazione geografica (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), con differenze in alcuni casi marcate rispetto al restante contesto continentale.

Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate. Più specificatamente - come rilevato nella breve ricostruzione dell'evoluzione normativa - è agli artt. 174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della *fiscalità di sviluppo o compensativa*, che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate.

Va al riguardo ricordato che il tema delle misure di vantaggio fiscale introdotte da Stati membri e Regioni va compendiato con i principi in materia di aiuti di Stato, ed in questo senso un ruolo determinante va riconosciuto alla giurisprudenza europea.

In particolare, dalle note sentenze "Azzorre"¹⁹, "Paesi Baschi"²⁰ e "Gibilterra"²¹ emerge, con nitore, la sostanziale rivisitazione del requisito della "selettività territoriale" dell'aiuto, secondo la quale, per esservi fiscalità di vantaggio, devono sussistere criteri puntuali.

Sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte europea le circostanze sulla cui base va verificata l'autonomia hanno quale punto di bilanciamento l'inveramento del divieto di aiuti di cui all'art. 107 TFUE. Divieto che non può essere aggirato attraverso il semplice trasferimento formale delle competenze normative, ma che può trovare una deroga

compatibile con i principi sanciti dell'ordinamento europeo soltanto in termini di selettività dell'aiuto se ancorata alla speciale autonomia territoriale (e suffragata dai c.d. test di autonomia).

Ed é proprio dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza europea che possono enuclearsi tali criteri essenziali per contemperare l'adozione di misure territoriali di fiscalità di sviluppo con la disciplina in materia di aiuti e la relativa selettività:

- autonomia costituzionalmente garantita: la decisione deve essere adottata da *“un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale”*, non potendo rilevare, in senso preclusivo, eventuali principi di solidarietà e di armonizzazione fiscale che informano i rapporti tra i diversi livelli di governo;

- autonomia procedurale: la determinazione dell'autorità territoriale deve essere assunta *“senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto”*, ciò è compatibile sia con eventuali procedimenti di concertazione (purché la decisione adottata in esito a tale procedimento sia adottata direttamente dall'ente regionale e non dal Governo centrale)(c.d. *profilo procedurale*);

- autonomia finanziaria: le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere compensate *“da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale”* (Sent. *“Azzorre”*); di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (c.d. *profilo economico-finanziario*).

L'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia con la sentenza *«Paesi Baschi»* induce poi, quando ne ricorrano i presupposti, a propendere per la tesi della piena compatibilità dei trasferimenti ex art. 119 Cost. con le regole comunitarie sulla concorrenza. Anche se occorre considerare che, per quanto i giudici comunitari si siano sforzati di esplicitare principi validi *erga omnes*, la complessità della materia rende rilevante – ai fini della valutazione della sussistenza della responsabilità economica delle misure agevolative – il riferimento specifico alle peculiarità dei diversi sistemi finanziari nazionali. Ne discende, quindi, che la sorte di siffatta tipologia di sostegni finanziari per aree svantaggiate dipende, in buona parte, dalla valutazione dei meccanismi di erogazione dei contributi perequativi.

4. Più di recente, occorre ricordare che in materia il Parlamento europeo ha approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione⁴ febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014RSP)²².

In particolare la risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione invitandola a:

a) definire un *“Quadro strategico dell’Unione per le isole”*, al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

b) istituire uno *«sportello isole»* collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle Regioni insulari;

c) presentare un'apposita comunicazione contenente una *“Agenda per le Regioni insulari dell’UE”* e, successivamente, un *“Libro bianco”* che monitori lo sviluppo delle Regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;

d) considerare adeguatamente la situazione specifica delle Regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale.

La risoluzione estende poi il proprio monito anche agli Stati membri ed alle autorità regionali e locali, formulando espressamente l’invito a svolgere il proprio ruolo *“nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell’Unione europea”*.

Sicché l’approvazione della risoluzione, se non introduce ulteriori profili regolativi nella già articolata normativa europea in materia, tuttavia, esprime un puntuale indirizzo alla Commissione per l’attuazione dell’art. 174 TFUE sulle politiche di coesione, sulle deroghe ai limiti per i regimi fiscali di aiuto, sulle misure perequative in materia di trasporti, e costituisce un rilevante precedente per lo stesso Parlamento europeo negli interventi di invero del diritto primario dell’Unione sul piano della coesione economica, sociale e territoriale.

Nel solco della risoluzione si pone, infine, il parere dal Comitato europeo delle Regioni su: *«L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale»*(2017/C 306/10)²³.

Proprio dalle refluenze che emergono dal riconoscimento europeo dell’insularità e dall’inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo - sancita nell’ordinamento interno dall’art. 27, terzo comma, lett. c) della stessa legge n. 42 del 2009 - per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno), non può revocarsi in dubbio che l’autonomia differenziata della Sicilia - ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna - diviene essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo.

Vi è quindi, come ricordato, un’intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di vantaggio: senza la prima non è praticabile la seconda. In disparte la considerazione, che ci fa tornare alle radici storiche, culturali e politiche della specialità siciliana (e per taluni versi anche sarda) - che potremmo definire necessarie, ma (ormai) non sufficienti -

secondo la quale in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non sia uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata.

In conclusione, le delineate linee evolutive scaturenti dall'ordinamento europeo, se correlate alla nuova stagione che si apre per le autonomie differenziate - anche e soprattutto per la Regione siciliana che, più delle altre, ha necessità di una profonda revisione - inducono ad auspicare un'occasione di rafforzamento della democrazia deliberativa di un'antica comunità regionale insulare, oggi, più che in passato, frontiera europea nel Mediterraneo.

E questo in un contesto nel quale il Veneto, la Lombardia, ma anche l'Emilia-Romagna, lo stesso Piemonte, ed adesso altre Regioni puntano a dare attuazione alle previsioni dell'art. 116, terzo comma Cost., sperimentando nuove traiettorie di riforma del contraddittorio regionalismo italiano e schiudendo così le porte ad una nuova regionalizzazione e, possibilmente ad un rilancio del federalismo, che auspicabilmente non parta dal profilo fiscale, ma sia aperto alle tendenze devolutive dei più grandi Stati europei.

La prospettiva delineata, se lascia impregiudicato il tema delle differenziazioni e delle asimmetrie regionali, impone di affrontare in termini nuovi la distinzione, che ormai si pone in termini consolidati, tra autonomie speciali del nord (o alpine) ed autonomie differenziate insulari, con l'introduzione di conseguenti strumenti di riequilibrio che consentano l'esercizio di speciali prerogative in aree economicamente e socialmente disagiate, proprio a partire da quelli connessi all'insularità.

L'autonomia finanziaria regionale può divenire strumento di crescita economica solo se favorisce gli investimenti e non la distribuzione indiscriminata di risorse. Con la conclusione che, nel delineato quadro europeo, la riduzione dell'autonomia speciale, principalmente in materia finanziaria, renderebbe impercorribile l'adozione di strumenti di attrazione degli investimenti esterni alla Regione quali la fiscalità di sviluppo.

5. Nell'ottica del riequilibrio finanziario e del rilancio della ripresa economica, si è quindi reso necessario avviare un positivo confronto sui temi della finanza pubblica e dell'economia regionale per addivenire ad un nuovo Accordo fra lo Stato e la Regione che, pur nel rispetto dell'imprescindibile concorso al risanamento della finanza pubblica, garantisca gli equilibri di bilancio regionale.

La giunta regionale, nella seduta del 15 maggio 2018 ha approvato due documenti: il primo contiene la piattaforma delle questioni sulle quali si dovrebbe articolare il negoziato, riconsiderando anche alcune clausole convenzionali contenute negli Accordi sottoscritti dalla Regione e dallo Stato, nel 2014, 2016 e nel 2017; il secondo è finalizzato alla complessiva revisione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

Il secondo documento reca un progetto di modifica che, da un lato, tramite la corretta attuazione agli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto mira a ricostituire l'equilibrio finanziario originario sottostante alle citate norme di attuazione del 1965, avuto riguardo alle funzioni già trasferite, la cui rottura è principalmente riconducibile alla riforma tributaria del 1971,

cui hanno fatto seguito le Riforme fiscali del 1997, del 1999 e del 2003 e la Riforma della riscossione del 1999 che hanno mutato definitivamente il sistema tributario.

D'altro lato, come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 298 del 1974 è innegabile che *“molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall’epoca delle norme dettate con il D.P.R. n. 1074 del 1965)”*.

Conclusioni che adesso risultano corroborate, in termini di generale ricalibratura del principio autonomistico, prospettandosi la graduale attenuazione delle spinte centripete scaturenti dalla legislazione anti-crisi italiana (sent. nn. 61, 101 e 103 del 2018)²⁴.

Da ultimo, proprio con riguardo alla Regione siciliana, ed in particolare alla tassa automobilistica regionale, la sentenza n. 152 del 2018 ha offerto un nuovo contributo in controtendenza rispetto alle richiamate spinte centripete. Come sottolineato dal Giudice delle leggi, infatti, va ritenuto legittimo l’esercizio del potere di integrare la disciplina dei tributi della Regione Siciliana *“nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.”* Essa può conseguentemente deliberare, con legge regionale, tributi propri, disciplinando in modo originale tutti gli elementi del prelievo, anche quelli fondamentali, nel rispetto dei principi del *“sistema tributario italiano”* così come sancito dall’art. 6, comma 2, delle norme di attuazione del 1965.

Ne discende che la Corte riconosce la maggiore ampiezza della autonomia legislativa sancita dallo statuto speciale siciliano *“in materia di imposizione fiscale rispetto a quella garantita alle Regioni ordinarie (sent. n. 102 del 2008, relativa ad una analoga previsione statutaria della Regione autonoma Sardegna; ordinanza n. 250 del 2007 relativa allo statuto siciliano)”* e ciò trova conferma: *“nella facoltà, attribuita alle autonomie speciali, di istituire tributi propri con riferimento a presupposti già coperti dall’imposizione erariale, ipotesi invece preclusa alle Regioni ordinarie in forza di quanto esplicitato dall’art. 7, comma 1, lettera b), n. 3 della l. n. 42 del 2009”*.

Alla stregua di quanto sin qui ricordato si tratta, dunque, di passare da un coordinamento del sistema tributario di tipo statico ad uno dinamico che assicuri la spettanza regionale del gettito derivante da nuove forme di prelievo erariale quali, tra le altre, quelle volte alla imposizione sulle transazioni digitali, assicurando, al contempo, che la Sicilia non resti esclusa dalle misure fiscali attrattive per investimenti esterni, nell’allocazione di nuove iniziative produttive -a partire dalle Zone Economiche Speciali (ZES), ovvero nelle zone franche doganali, come avvenuto nella Regione Sardegna, etc., ma anche nell’ambito dei beni culturali, a causa della mancanza di risorse per il recupero del crescente divario economico-sociale e territoriale .

In particolare, lo schema di norme di attuazione posto a base del negoziato con lo Stato prevede che, giusta l'art. 36, primo comma dello Statuto, la Regione siciliana acquisisca al proprio bilancio *“l'intero gettito derivante dai tributi da essa direttamente istituiti e quello derivante da tutti i tributi erariali, già istituiti o che saranno istituiti con leggi dello Stato, comunque denominati ed a prescindere dalla classificazione amministrativa o di bilancio, riscossi o i cui presupposti economici, cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria, si siano verificati nel territorio della Regione ancorché le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale”* (art.2, primo comma).

Nel dettaglio si prevede, poi, che sono ricomprese tra le entrate spettanti alla Regione siciliana: *“a) le ritenute alla fonte a titolo di acconto o d'imposta effettuate sui compensi, i valori e le altre somme, comunque denominati e sotto qualsiasi forma corrisposti a dipendenti od a terzi percipienti nell'ambito della Regione dai soggetti che hanno la sede legale o la amministrazione centrale fuori del territorio regionale, ivi comprese le ritenute operate dallo Stato e dagli altri enti pubblici a carattere nazionale sulle somme dagli stessi corrisposti nel territorio della Regione;*
b) le imposte sostitutive dei tributi spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 2;
c) le entrate per versamenti diretti conseguite da incaricati della riscossione operanti fuori dal territorio della Regione siciliana qualora il relativo presupposto economico, cui si collega o da cui deriva il sorgere dell'obbligazione tributaria, si sia verificato nel territorio regionale;
d) l'imposta sul valore aggiunto relativa a cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nell'ambito della Regione siciliana, anche con modalità telematiche, da imprese che hanno il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale;
e) i proventi doganali e l'IVA all'importazione afferente al territorio regionale;
f) i proventi derivanti dalle attività di giuoco svolte in Sicilia;
g) la quota dell'IRES relativa al reddito prodotto nell'ambito del territorio regionale dalle persone giuridiche aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale ma che in esso hanno stabilimenti, impianti e attività imprenditoriali o che spostano la sede legale nel territorio regionale. Ai fini della determinazione della quota, anche in caso di esercizio dell'opzione di cui all'articolo 117 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, la quota relativa dell'imposta è determinata con la stessa metodologia di determinazione del valore della produzione netta dell'IRAP, con revisione annuale o biennale.

A queste si aggiungono due ulteriori previsioni: la prima che delinea la retrocessione delle accise, giusta l'art. 36, secondo c. Statuto, *“sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi esui gaspetroliferi raffinati ed immessi in consumo nel territorio regionale e la quota dal 20 al 50 per cento del raffinato afferente alla capacità fiscale del territorio regionale, di cui una quota pari al 10 per cento è destinata ad un fondo per le opere di bonifica ambientale delle aree di produzione e una quota pari al 10 per cento è destinata ad un fondo per la riduzione del prezzo del carburante in favore dei cittadini residenti nel territorio”*.

Tale previsione si collega all'art. 27, quarto comma della l. n. 42 del 2009 a norma del quale a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a statuto speciale: *“nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi*

costituzionali in vigore". La seconda riguarda "le entrate derivanti dal contributo unificato per i ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana", il cui gettito va allo Stato a fronte di attività sostenuta dalla Regione.

Si tratta di proposta di una revisione delle ormai obsolete norme di attuazione dello Statuto che si spinge sino a riscrivere dalle fondamenta le relazioni finanziarie e tributarie tra Stato e Regione che contempla la fiscalità di sviluppo non quale prerogativa formale, ma come leva per assicurare, nel prisma della condizione di insularità, la crescita ed il superamento del divario economico-sociale e territoriale che, per utilizzare lo stentoreo giudizio di Sabino Cassese, costituisce "il maggiore fallimento dello Stato unitario"²⁵.

Tale legittima pretesa di riscrittura dell'attuazione statutaria, se consente di inverare un assetto stabile delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione siciliana non preclude, anzi rende ancor più attuale, la nuova frontiera per le Regioni speciali insulari e meridionali, che non risiede nella sola rivendicazione dell'attuazione di statuti differenziati, per altri versi ormai ampiamente superati dall'evoluzione degli ordinamenti, quanto piuttosto nella "risignificazione" dell'autonomia insulare nella prospettiva europea e nel prisma della specialità quale elemento costitutivo e distintivo della forma regionale dello Stato italiano, dalla quale non può prescindere nessuna riforma. Ancor più nella descritta nuova stagione del regionalismo italiano connotato da nuove e diverse forme di autonomismo.

Non può escludersi che un'affrettata lettura "generalista" della "clausola di asimmetria", che punti a riconoscere l'autonomia come un diritto di chi "se lo può permettere" sulla base delle risorse disponibili e di pur apprezzabili elementi di efficienza, prescindendo da qualsiasi forma di riequilibrio perequativo, vada incontro a forti conflitti tra Regioni in sede costituzionale e non. Ben più saggio sarà, quindi, procedere in termini gradualisti e proporzionati nel rispetto dei richiamati fondamenti dell'ordinamento costituzionale.

The review of financial relations between the Sicilian Region and the State in the new season of regionalism

ABSTRACT

Questo lavoro ha ad oggetto una riflessione sulle prospettive dell'autonomia finanziaria della Regioni speciali insulari ed in particolare della Sicilia nel contesto della nuova stagione del regionalismo italiano connessa all'attuazione della "clausola di asimmetria" stabilita dall'art. 116, terzo comma, Cost.

L'Autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni insulari si ricollega non solo agli statuti speciali ma anche alla giurisprudenza europea che ne rinviene il fondamento nell'esercizio di particolari

forme di autonomia (costituzionalmente garantita, decisionale e finanziaria) al fine di introdurre forme di fiscalità di sviluppo.

È ormai chiaro che l'esito della revisione costituzionale, lungi dal rappresentare un approdo stabile per il regionalismo italiano, impone, al fine di scongiurare che al fallito tentativo di accentramento subentrino spinte centrifughe ed indifferenti alle esigenze di coesione economico-sociale e territoriale che il dibattito sulla complessiva riforma dell'ordinamento regionale riprenda al più presto.

This work has as its object a reflection on the prospects of the financial autonomy of the special and insular regions and in particular of Sicily in the context of the new season of Italian regionalism connected to the implementation of the "asymmetry clause" under art. 116, third paragraph, Cost.

The financial and tax autonomy of the island regions is linked not only to the special statutes but also to the European jurisprudence which finds its foundation in the exercise of particular forms of autonomy (constitutionally guaranteed, decision-making and financial) in order to introduce forms of taxation of development.

It is now clear that the outcome of the constitutional review, far from being a steady landing place for Italian regionalism, requires, in order to prevent the failed attempt at centralization to take over centrifugal thrusts and indifferent to the economic, social and territorial cohesion, needs that the debate on the overall reform of the regional system resume as soon as possible

PAROLE CHIAVE

Regioni speciali, insularità, autonomia, finanziaria, coesione economico-sociale e territoriale.

NOTA BIBLIOGRAFICA SINTETICA

Si indicano, di seguito, alcune sintetiche citazioni bibliografiche alle quali si rinvia per più articolati riferimenti sul tema: L.ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, ad vocem, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, 2017, 409, ss.; ID, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in www.rivistaic.it, fasc. n. 1/2018; L.ANTONINI, M.BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntadadelle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 12/2018; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018; R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *le Regioni*, 3, 2015, 799 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *le Regioni*, 1-2/2014, 49 e ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9/2011; ID., *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, ivi, 2/2018; A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, www.issirfa.cnr.it, 2017; COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, XVII Leg.ra, A.C. doc. XVII-bis, n. 3; CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione sull'attuazione degli Statuti speciali delle Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano*, in www.regioni.it, 9.3.2017; A. CUVA, P. VIGNARELLI, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3-2010, 354 e ss.; A.D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova ragione del regionalismo*

italiano?, Torino, 2016; ID, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in questa *Rivista*, 1-2, 2016, 1 ss.; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, 369 e ss.; , E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in questa *Rivista*, 1, 2017; P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in T.E. FROSINI, a cura di, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 191 e ss.; F. GALLO, *I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, 2013, 24 e ss.; ID., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2017; ID., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 10/2018; A.E. LA SCALA, *Gli strumenti per la fiscalità di vantaggio/compensativa*, in P. BUSETTA, *Fiscalità di vantaggio: motivazioni e opportunità*, Napoli, 2013, 13 e ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, 183 e ss.; S. MANGIAMELLI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, www.issirfa.cnr.it, 2015; ID., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it, 2017; ID., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, ivi, 2017; G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in www.issirfa.cnr.it, 2018; S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.rivistaaic.it, 1-2015; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016; G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. "Prima" dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in [http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/11/perniciaro.def .pdf](http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/11/perniciaro.def.pdf), G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 1/2012; ID, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 2016; ID, *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza e prospettive di riforma*, in www.cortecostituzionale.it, 2016; ID, *La finanza delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in questa *Rivista*, 2016 nn. 1-2, 5 ss.; A. RUGGERI, *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, in *Diritti regionali*, 2017; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, 2017; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 2014, C. TUCCIARELLI, *Lost in Transition: la relazione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 7/2018; G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2/2016.

Sia infine consentito rinviare ai miei contributi *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, Roma, 2013; *L'autogoverno della Sicilia: oblio e rilancio nella prospettiva della revisione costituzionale e dell'insularità*, in *Atti del Convegno Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO e M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, 67 e ss.e, più recentemente, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, ivi, 2018.