

**Palermo, 15.1.2020**

**Ill.mo Presidente**

**Assemblea Regionale Siciliana**

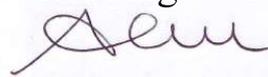
**On. Gianfranco Miccichè**

Si trasmette la Relazione sulle Zone Franche Montane.

Cordiali saluti.

Dr. Riccardo Compagnino

Prof. Avv. Angelo Cuva



## **RELAZIONE DI PRESENTAZIONE AL PARLAMENTO NAZIONALE DEL DISEGNO DI LEGGE VOTO SULLE ZONE FRANCHE MONTANE IN SICILIA**

Il disegno di legge voto è una prima risposta allo spopolamento delle zone franche montane siciliane da anni attraversate da una profonda crisi economica, finanziaria ma prioritariamente sociale. Una situazione di oggettiva difficoltà che riguarda l'intero territorio isolano, analoga a quella vissuta nel dopoguerra. Allora, nella situazione emergenziale le perentorie rivendicazioni di indipendenza invocavano l'attuazione di una decisione separatista ; adesso le condizioni di oggettiva difficoltà suggeriscono una compiuta realizzazione autonomistica secondo le previsioni Statutarie.

Di seguito, ed anche nel prosieguo, si presentano le considerazioni riportate nella “Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NaDEFr ) 2020/2022”.

*“Appare finalmente chiaro nel dibattito pubblico che il divario Nord-Sud abbia assunto proporzioni inaccettabili al quale può farsi fronte soltanto attraverso uno straordinario piano statale di investimenti. I fondi europei sono stati utilizzati in termini parzialmente sostitutivi dell'impegno finanziario che lo Stato avrebbe dovuto sostenere con risorse proprie per garantire la coesione nazionale. E questo ha costretto la Commissione a contestarlo al nostro Paese tramite la DG Regio. L'art.177 del Trattato sul Funzionamento dell'UE demanda ai Regolamenti la definizione dei compiti, obiettivi e organizzazione dei fondi a finalità strutturale destinati a colmare i divari di sviluppo. Fondi che concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria e devono avere carattere*

*addizionale rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi, poiché “non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili , di uno Stato membro”. Ed appare a dir poco singolare che a rilevare tale uso improprio delle risorse europee, al fine di garantire l’eguaglianza dei cittadini e prevenire la degradazione dei diritti sociali, debbano intervenire le strutture dell’Unione europea. Ma analoghi vincoli sono previsti a livello nazionale ove la consapevolezza del pesante effetto sostitutivo della politica aggiuntiva, alimentata dai Fondi Strutturali Comunitari e dalle risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione, e del sottodimensionamento della politica ordinaria nel Mezzogiorno hanno fatto ritenere necessaria la reintroduzione di principi per il riequilibrio territoriale, prevedendo l’obbligo per le amministrazioni centrali, per affrontare il crescente divario Nord-Sud e per garantire l’eguaglianza sostanziale dei cittadini, di riservare al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento (34%).*

*Sicché per garantire i meri obblighi di parità di trattamento (e non quelli di solidarietà che avrebbero dovuto prevedere una clausola di riequilibrio del divario strutturale, e che oggi dovrebbero essere assicurati dal Fondo di sviluppo e coesione e dagli strumenti complementari) è stata addirittura necessaria l’adozione di una norma, che solo nel 2019 ha visto completato il quadro attuativo di riferimento, ma che non è stata estesa a tutti i livelli della PA (e non solo all’amministrazione centrale in senso stretto, il che determinerebbe per il Mezzogiorno un aumento annuo degli investimenti pubblici di circa 4,5 mld €).*

*Ebbene negli ultimi anni, secondo i Conti pubblici territoriali, la quota di risorse ordinarie della PA centrale destinata al Mezzogiorno è di poco superiore al 28% a fronte del 34,4% di popolazione, mentre al Centro-Nord sono riversate risorse ordinarie pari al 71,6% contro il 65,6% di popolazione. L’avvento della prescrizione della soglia minima del 34% è quindi risultata priva di concreta applicazione. Con livelli così bassi di investimento statale*

*(e dei suoi enti ANAS, FS, Enel, Terna, Autorità portuali etc.) le risorse stanziare a livello europeo non possono svolgere i loro effetti aggiuntivi e garantire la coesione economico-sociale. Se si prende il 2017 la spesa pubblica lorda (Stato ed enti statali, Regione, Province, Comuni) ammonta a 963 md € mentre, nel Sud, tale dato raggiunge 272,6 md €, e cioè il 27,8%, inferiore della soglia del 34%. Ciò determina una perdita per i cittadini del Mezzogiorno (il 34,3%) di 62,3 md € annui, e per la Sicilia, in termini prospettici, di circa 15 md € ogni anno (si vedano di seguito grafici e tabelle elaborati da SVIMEZ) Un depauperamento che si aggiunge a quello perpetrato sul piano finanziario, su quello del mancato riconoscimento della condizione di insularità, sugli effetti della migrazione di cervelli (brain drain).*

***Questo porta a concludere che la Sicilia versa un ‘obolo’ annuo alla collettività statale, ad esser prudenti, di circa 20 md €, quasi un quarto del PIL regionale. Un dato appare emblematico: se prendiamo la rete dei treni ad alta velocità (1350 km) soltanto il 16% è al Sud. Le linee sono elettrificate per l’80% al Nord e per il 50% al Sud. Come meglio si preciserà da un anno è stato aperto il negoziato per l’attuazione dell’autonomia fiscale e finanziaria con il Governo statale (che coi mesi estivi ha subito un rallentamento a causa del rinnovo della compagine governativa, adesso ripartito) che occorre concludere entro breve, trasferendo competenze e risorse in attuazione dello Statuto (artt. 36, 37 e 38), introducendo la fiscalità di sviluppo per l’attrazione degli investimenti, di imprese e persone, le misure di compensazione dell’insularità, la perequazione infrastrutturale. Nel primo intervento programmatico del Governo di questa legislatura si è denunciata la “ strage generazionale ” in atto determinata dall’emigrazione di decine di migliaia di giovani siciliani capaci, meritevoli, innovativi e la drammatica tendenza allo spopolamento di aree interne e montane”.***

Gli interventi di fiscalità di sviluppo riguardano 132 comuni con i seguenti dati significativi.

Totale imprese: settore agricolo (2018- fonte: CCIAA)	<b>17223</b>
Totale imprese: non classificate - associazioni, fondazioni (2018- fonte: CCIAA)	<b>4073</b>
Totale imprese: artigiani e commercianti (2018- fonte: CCIAA)	<b>28836</b>
Totale imprese (2018- fonte: CCIAA)	<b>50132</b>
Totale resilienti al 1/1/2019, nei 132 Comuni individuati (fonte: Istat)  Riduzione di oltre il 9% rispetto al 2002	<b>499344</b>
Ambito di applicazione	Ai fini dell'individuazione delle Zone Franche Montane si considerano le aree particolarmente svantaggiate, relative ai territori dei Comuni nei quali oltre il 50 per cento della superficie totale è posto ad altitudine di almeno 500 mt. sul livello del mare, con una popolazione residente inferiore a 15 mila abitanti, o porzioni di aree comunali densamente edificate, poste sempre al di sopra dei 500 mt slm - con popolazione residente sempre inferiore a 15 mila abitanti - e costituenti nuclei storicizzati

	dove sono presenti fenomeni di spopolamento calcolati in funzione dell'andamento demografico di tali aree con dati storici certi negli ultimi 50 anni.
--	--

La legge prevede misure agevolative fiscali e previdenziali in favore delle attività economiche già operanti e che si attiveranno nei territori montani.

Si tratta di misure di fiscalità di sviluppo prevedibili in base alle norme statutarie (artt. 36 e 37) e al 3° comma dell'art. 6 delle nuove norme di attuazione dello Statuto contenute nella Delibera di Giunta regionale n. 197/18.

#### **Dalla ( NaDEFr) 2020/2022**

*“Invero, non è più procrastinabile il passaggio da un coordinamento del sistema tributario di tipo statico ad uno di tipo dinamico tramite il negoziato in corso presso il tavolo ex art. 27 della legge 42/2009, dando piena attuazione allo Statuto speciale nel quadro del novellato Titolo V della Costituzione, assicurando la spettanza regionale del gettito derivante da nuove forme di prelievo erariale quali, ad esempio, quelle volte alla imposizione sulle transazioni digitali, assicurando, al contempo, che la Sicilia non resti esclusa dalle misure fiscali attrattive per investimenti esteri, ad esempio, nelle Zone Economiche Speciali ovvero nelle zone franche doganali, come avvenuto nella Regione Sardegna, etc., a causa della mancanza delle risorse necessarie per il perseguimento dello sviluppo in coerenza con i principi comunitari e per il pieno riconoscimento del principio di insularità. A tal riguardo, richiamati i contenuti della delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018, si riferisce che nell'ambito del tavolo tematico relativo alla condizione di insularità (fiscalità di vantaggio e regimi speciali), che, nelle riunioni del 29 novembre 2018 e 21 febbraio 2019, ha predisposto e condiviso la bozza di proposta di norma integrativa dell'art. 6 dello schema di nuove “Norme di attuazione dello Statuto*

*della Regione siciliana in materia finanziaria approvate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074”, finalizzata a riconoscere alla Regione la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo con riguardo alle imprese già esistenti e all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio, nell'ambito dei tributi c.d. propri derivati, modificando aliquote e prevedendo esenzioni, senza oneri per lo Stato. Sul punto è stata manifestata una condivisione delle finalità perseguite, proponendo, ognuno per la parte di rispettiva competenza, alcune modifiche di mero drafting al fine di migliorare l'intelligibilità del testo; si è condivisa, quindi, l'opportunità di riformulare la norma dello schema trasmesso, in armonia con le disposizioni di analogo tenore contenute negli Statuti e nelle norme di attuazione delle altre autonomie speciali”.*

*Pertanto pur rientrando la materia della fiscalità di sviluppo nella esclusiva prerogativa della Regione Siciliana, per la sua concreta applicazione si devono definire in Commissione Paritetica le nuove e corrette norme di attuazione dello Statuto. In proposito si rileva quanto segue.*

*“Come è noto, attesi i limiti costituzionali ed i margini normativi di una politica autonoma in materia di tributi erariali ed assimilati, relativamente alle entrate devolute, il quadro di finanza pubblica della Regione Siciliana dipende in primis dalle relazioni finanziarie con lo Stato che, nel triennio **2014-2017** seguendo il percorso negoziale indicato dalla Corte Costituzionale (sent. n.19/2015)- “per determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni”, ha portato alla sottoscrizione di tre Accordi in materia di finanza pubblica, tra i Governi precedenti, e alla revisione delle norme di attuazione dello Statuto per effetto dei decreti legislativi n. 251 dell' 11 dicembre 2016 e n. 16 del 25 gennaio 2018. Per quanto concerne l'azione politica del Governo regionale della XVII legislatura, è stata affermata l'intenzione di avviare un nuovo negoziato con lo Stato, di rilanciare l'Autonomia finanziaria prevista dallo Statuto e di revisionare le norme di attuazione in materia finanziaria di cui al*

*DPR 26 luglio 1965 n.1074 e successive modificazioni. Con nota dell'Assessore dell'Economia del 4 giugno 2018 ( e recentemente con nota del 21/10/19 indirizzata al Ministero dell'Economia e della Finanze, alla Ragioneria Generale dello Stato ed ad altre Istituzioni pubbliche ) è stato trasmesso, al Ministro degli Affari Regionali e delle Autonomie pro tempore, il documento unitario denominato "Piattaforma Sicilia", apprezzato dalla Giunta Regionale con deliberazione n.197 del 15.05.2018, che costituisce la base sulla quale articolare il negoziato con lo Stato per conseguire la complessiva rinegoziazione degli Accordi del triennio precedente e la revisione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria tramite un ampio Accordo fra lo Stato e la Regione finalizzato al riassetto dell'ordinamento finanziario della Regione siciliana, attualmente connotato da contraddizioni e squilibri, per ricondurlo a coerenza con quello delineato dallo Statuto regionale”.*

*Si è fiduciosi della celere definizione del negoziato finanziario tra la Regione e lo Stato che consentirà finalmente di sanare le profonde anomalie legislative contenute nei tra accordi ai quali si è accennato in precedenza, accordi che secondo autorevoli giuristi risultano incostituzionali poiché incidono sulle previsioni degli artt. 36 e 37 dello Statuto che prevedono la competenza dell'intero gettito fiscale alla Regione. In proposito sono, anche nella sintesi, esplicative le considerazioni riportate nella già citata delibera di giunta n. 197/18.*

*“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 i volumi delle risorse regionali, in ragione della peculiarità degli effetti finanziari conseguenti che s'innestano, altresì, nel contesto giuridico che registra la perdurante e notoria mancanza delle norme di attuazione, in violazione dell'art. 43 dello Statuto, dell'art. 27 della legge n. 42/2009, dell'art. 79 del D. lgs. n. 118/2011 s.m.i.*

*La controversa situazione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione siciliana ha avuto una svolta con l'ulteriore accordo stipulato in materia finanziaria tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Presidente della Regione siciliana il 20 giugno 2016 (al quale va aggiunto anche l'intesa stipulata in pari data in materia di finanza pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 685, della l.n. 208 del 2015) e che adesso risulta recepito dall'art. 11 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio) convertito in legge (legge 7 agosto 2016 n. 160) con alcune modificazioni che, in termini ancor più incisivi di quello del 2014, ha stabilito a fronte del riconoscimento di trasferimenti finanziari connessi al gettito garantito dall'Irpef, l'assoggettamento a puntuali vincoli anche per gli esercizi futuri; l'impegno ad approvare leggi specifiche e, nuovamente, la rinuncia ai contenziosi promossi dalla Regione in tutte le sedi giurisdizionali (ordinarie, costituzionali, amministrative).*

*Va preliminarmente sottolineato che tale ultimo accordo sottoscritto in materia finanziaria tra Stato e Regione siciliana, risulta concluso nonostante la mozione approvata dall'Assemblea regionale siciliana soltanto il 19 aprile 2016 (n. 439) che ha richiesto al Presidente della Regione la disdetta dell'accordo finalizzato alla rinuncia ai ricorsi promossi di fronte alla Corte costituzionale e concernente le precedenti pattuizioni del giugno 2014, in assenza di alcun parere favorevole da parte degli organi politici della Regione (in particolare dell'Assemblea regionale).*

*L'accordo in questione prevede inoltre, a differenza del precedente, il recepimento delle sue previsioni da parte della Commissione paritetica, che in tal guisa assume la valenza di mero organo di ratifica di determinazioni assunte in sede negoziale tra gli esecutivi statale e regionale (punto n. 7 dell'accordo). Vero è che per le autonomie regionali differenziate, analogamente a quelle a Statuto ordinario, i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ex art. 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 dagli statuti.*

*Ma ciò non può condurre né a forme di revisione implicita degli Statuti speciali, né ad una sottrazione agli Statuti della materia finanziaria che diviene così di pertinenza delle norme di attuazione il cui contenuto viene elaborato in sede di concertazione Stato-Regione.*

*Alla stregua del vigente ordinamento regionale siciliano non può quindi provvedersi alla modifica del regime delle relazioni finanziarie e tributarie se non attraverso la modifica delle norme di attuazione e nel rispetto delle previsioni statutarie.*

*Forme che nel caso di specie non possono ritenersi rispettate.*

*In tal guisa, infatti, l'accordo del 2016 (ma anche quello del 2017) tra Stato e Regione e lo stesso art. 11 del d.l. n. 113 del 2016 convertito nella l. n. 160 del 2016 sotto il profilo sostanziale, risultano di difficile compatibilità con il quadro dei rapporti finanziari Stato-Regione siciliana siccome delineati dallo Statuto di autonomia, postulando l'implicita estensione di ciò che le disposizioni degli altri Statuti speciali prevedono (l'integrazione mediante legge ordinaria previo accordo) anche a quello della Regione siciliana.*

*Si è così determinata una diretta incisione, vulnerandone la portata, sulle previsioni degli artt. 36 e 37 dello Statuto che assegnano, con riguardo alle imposte indicate, l'intero gettito fiscale prodotto sul territorio regionale, nonché con il corretto assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione sancendo l'assorbimento nei trasferimenti concordati degli effetti finanziari dei contenziosi costituzionali nei quali la Regione è risultata vittoriosa nel presupposto che le statuizioni del Giudice delle leggi siano emesse nell'interesse delle parti (come in un ordinario giudizio), e non dell'ordine costituzionale.*

*Come si accennava in precedenza la stessa norma del d.l. n.113 del 2016 (art.11) che ratifica l'accordo in questione, per altro verso, è intervenuta in una materia, quale quella finanziaria, in assenza della formale modificazione delle ricordate norme di attuazione in materia finanziaria del 1965 (D.lgs. n. 1074) che, al tempo risultano intonse, ne parleremo più avanti, solo successivamente saranno oggetto di modifica.*

*Il citato accordo del 2016 ha infatti previsto come attività conseguenziale - e la circostanza non ha precedenti - che un organo di rilievo statutario quale la Commissione paritetica, nel deliberare norme di rango sovra-legislativo, alle quali sono tenuti a*

*conformarsi sia il legislatore statale che quello regionale, la trasposizione delle pattuizioni intervenute tra il Ministro dell'economia ed il Presidente della Regione (che peraltro non ha fatto precedere l'espressione della volontà regionale neanche da una delibera di giunta).*

*La portata dell'accordo sottoscritto dal Presidente della Regione siciliana per le finanze isolate si manifesta principalmente nella determinazione parziale dell'attribuzione del gettito fiscale alla Regione, pur di fronte a norme statutarie che riconoscono l'intera spettanza. Vero è che la sostituzione del criterio del "riscosso" con quello del "maturato" offre maggiori risorse alla Regione, ma si tratta dell'atto dovuto - come più volte precisato dalla Corte costituzionale - che pone rimedio alla discrasia determinata dall'entrata in vigore della riforma tributaria degli anni '70 incompatibile con le previsioni delle citate norme di attuazione è comunque risultata vanificata dal riconoscimento parziale del gettito fiscale di cui all'art. 36 dello Statuto.*

*Ed infatti, prevedendo in favore della Regione solo porzioni del gettito risulta violato il principio dell'intera spettanza sancito in sede statutaria, principio modificabile solo con legge costituzionale.*

*Al riguardo non può sottacersi che l'aver posto, come prima ricordato, la Commissione paritetica quale organo di mera ratifica di quanto disposto dall'accordo (invero in forma in taluni casi contraddittoria) non solo stride col ruolo assegnatole dallo Statuto di determinazione delle norme di attuazione, ma fa sorgere molteplici questioni. Ed infatti, per un verso il recepimento dell'accordo è avvenuto in vigenza delle richiamate norme di attuazione del 1965 e con esse quindi in contrasto, sotto altro profilo si è costretta la Commissione paritetica a ratificare quantificazioni sulla spettanza del gettito incompatibili con le richiamate prescrizioni dello Statuto speciale. Se l'esito positivo del referendum confermativo sulla riforma costituzionale ha solo postergato l'esigenza di un negoziato sulla revisione dello Statuto, che rimane imprescindibile, occorre chiedersi quali conseguenze determinerà su tale negoziato l'intervenuta approvazione delle modifiche della disciplina finanziaria delle relazioni tra Stato e Regione.*

*Questa soluzione determina il rischio concreto che le norme di attuazione che hanno modificato il testo del 1965 - frutto di uno stigmatizzato "negoziato solitario" e per la Regione connotato da evidente "stato di bisogno" - diverranno il contenuto sostanziale da*

*trasfondere nella parte finanziaria dello statuto regionale oggetto di revisione proprio in quanto frutto di un'intesa tra Stato e Regione che, come dimostrato, ha invece del tutto obliterato il Parlamento regionale.*

*Tuttavia non può revocarsi in dubbio che l'accordo nella revisione delle norme attuative dello Statuto non può in nessun modo risolversi in una vulnerazione esplicita (e quindi non più effetto della descritta successione temporale delle norme) delle attribuzioni statutarie che in nessun caso consentono di quantificare riduttivamente il gettito in favore della Regione, né alterare il procedimento di revisione della normativa di attuazione al punto di rendere la commissione paritetica organo di mera ratifica avuto riguardo non solo alla collocazione che la stessa riceve nello Statuto, ma anche per il peculiare ruolo che le è riconosciuto nella "determinazione" di siffatta tipologia di disposizione normativa (art. 43 St. sic.) che gode - come noto - di un rango sovraordinato rispetto alla legislazione ordinaria regionale e statale*

*La delineata " via dell'accordo", da privilegiare nei rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia differenziata (così definita dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo v. n. 155 del 2016), pur non rispondendo ad una "finalità costituzionalmente vincolata", sicché può esser derogata in casi peculiari dal legislatore statale, assurge al rango di "principio generale desumibile" dal citato art. 27 della l. n. 42 del 2009 in attuazione dell'art. 119 Cost.*

*Tuttavia, se non può revocarsi in dubbio che il metodo pattizio è ormai divenuto "parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali" (Corte cost, n. 155 del 2015), siffatta forma negoziale potrà riguardare le disposizioni attuative dello Statuto (Corte cost. n. 66 del 2001, espressamente richiamata nel preambolo dell'accordo) ma non incidere direttamente sulle previsioni statutarie (come nel caso dell'accordo di che trattasi) la cui revisione, anche dopo l'entrata della riforma costituzionale cui si faceva riferimento, è subordinata al rispetto delle procedure sancite per la modifica dello Statuto regionale.*

*Come precisato con il d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 251 sono state approvate le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria modificative di quelle sancite dal citato d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, come ricordato parte strutturale di un sistema di relazioni finanziarie più volte censurato*

*dalla Corte costituzionale in quanto obsoleto e capace di determinare effetti perversi e distorsivi del quadro delineato a livello statutario.*

*Intervenendo in sede attuativa dell'accordo sottoscritto tra Stato e Regione e della normativa conseguente l'art.1 della disciplina del 2016 in attuazione dell'art. 36 dello Statuto regionale attribuisce alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate una percentuale sul gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione.*

*Attraverso la novella in esame si è inteso determinare l'importo di spettanza regionale sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.*

*In primo luogo, infatti, la percentuale di pertinenza regionale viene quantificata in termini progressivi:*

- *i 5,61 decimi per l'anno 2016,*
- *il 6,74 decimi per l'anno 2017,*
- *mentre a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi.*

*Tale soluzione, invero, solo apparentemente risulta favorevole per la Regione e determina, come in precedenza sottolineato, una sostanziale vulnerazione dell'impianto dell'autonomia finanziaria delineata dallo Statuto, preordinata al finanziamento dello svolgimento delle funzioni dallo stesso attribuite alla Regione.*

*Come opportunamente sottolineato dalla Corte dei conti della Sicilia detto accordo appare indotto da interventi istituzionali multilivello (in particolare **alla** stregua delle richiamate pronunce della Corte costituzionalee della stessa Corte dei conti), che hanno consentito di prendere atto della sostanziale "insostenibilità in termini finanziari degli oneri imposti negli ultimi anni alla Regione per il concorso al risanamento della finanza pubblica", e ciò a causa dell'invarianza dei sistemi di attribuzione delle risorse previsti dalle ormai obsolete norme di attuazione dello Statuto in materia "rimasti impermeabili al profondo mutamento del sistema fiscale intervenuto negli anni e delle riforme amministrative che, indirettamente, hanno inciso sul riparto del gettito fiscale in base al luogo della riscossione".*

*Giova al riguardo ricordare che la stessa Corte costituzionale, nella citata giurisprudenza in materia, ha avuto modo di precisare che gli effetti, mediati ma rilevanti sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione dell'obsolescenza della normativa di attuazione avrebbero dovuto indurre già da tempo le parti "ad una riflessione*

*sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quella in esame che attengono all'equità più che alla legittimità” (così la già citata sent. n.89 del 2015).*

*Quindi non tanto una piena applicazione del regime di autonomia finanziaria sancita dallo Statuto, che avrebbe dovuto correlarsi, peraltro, con il trasferimento di funzioni, ma una scelta "obbligata" per scongiurare il dissesto della Regione e garantirne la "sopravvivenza finanziaria".*

*A conferma di tale assunto basti richiamare quanto affermato a compendio dalla Corte dei conti la quale ha sottolineato con chiarezza che: “l’attribuzione di risorse ulteriori rispetto a quelle riconosciute alla Regione siciliana nell’esercizio 2015, stimate dai 1,4 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 ai 1,6 milioni per il 2018 ed anni successivi, tuttavia, interviene solamente a mitigare i pesanti effetti recati dalle disposizioni relative alla compartecipazione della Regione al risanamento della finanza pubblica, che ammontano, per gli esercizi 2017-2019, rispettivamente a 1,445 - 1,510 - 1,206 milioni di euro”.*

*Sempre a norma dell'art.1 della disciplina in esame la quota relativa all’imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita:*

- *dall’imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;*
- *dall’imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;*
- *dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;*
- *i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione 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.”*

*Si prevede, infine, che le disposizioni applicative delle modifiche introdotte nel 2016 siano adottate con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze previa intesa con la Regione, "per quanto riguarda l'attribuzione a titolo di acconto e successivo conguaglio della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche".*

*Un secondo intervento di modifica delle norme di attuazione si è perfezionato con il d.lgs. 25 gennaio 2018, n. 16, "Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante: «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria».*

*Giusta l'Accordo del 12 luglio 2017 è stato stabilito il nuovo criterio di calcolo dell'IVA spettante alla Regione sulla base del "maturato fiscale" e non più del "riscosso" in Sicilia. Il criterio sancito dall'Accordo (punto 1) è stato recentemente trasfuso nel D.P.R. n. 1074 del 1965 dal D. Lgs. 25 gennaio 2018, n. 16 che ha aggiunto all'art. 2 del D.P.R. la lett. a bis). Giusta la nuova normativa, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate..... (omissis): "i 3,64 decimi a decorrere dall'anno 2017 del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) afferente l'ambito regionale, determinata applicando annualmente al gettito nazionale IVA complessivo affluito al bilancio dello Stato, esclusa l'IVA all'importazione, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione europea a titolo di risorse proprie IVA, l'incidenza della spesa per consumi finali delle famiglie in Sicilia rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile".*

*Il maggior gettito IVA secondo il nuovo criterio, è stato stimato, per il periodo 2017 – 2020, in 648,00milioni di euro. Il punto 4 dell'Accordo ha però obbligato la Regione a destinare ai liberi consorzi della Regione siciliana un contributo annuo di 70,00 milioni di euro, aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, a partire dall'anno 2017. Tale maggiore onere è quantificabile pertanto in 280,00 milioni di euro per il periodo 2017 – 2020.*

*Appare evidente che più una revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione si sia messo riparo alla progressiva asfissia che stava conducendo al default la Regione. Tuttavia la costante diminuzione del gettito fiscale, effetto dalla perdurante crisi economica unita ai minori trasferimenti rischia di rendere temporaneo anche il decritto intervento minimale. Mentre dal*

*succedersi di norme ed accordi sinteticamente richiamati appare parimenti evidente la "rottura", anche per la Sicilia, del rapporto tra fonte statutaria, norma di attuazione statutaria, legge ordinaria, accordi tra esecutivi (statale e regionale), che si succedono, pur nel mutato contesto della disciplina dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, in una concatenazione non solo difficilmente compatibile con i principi, ma anche con la stessa sequenza logica, come dimostrato nell'esame di tale ultima fattispecie.*

*La lentezza che ha riguardato il negoziato tra Stato e Regione per l'inveramento dello Statuto regionale deve essere risolta non creando un modello alternativo (che ferme restando le funzioni trasferite e rispettando i vincoli di solidarietà finanziaria) consenta di conseguire l'equilibrio di bilancio. Il negoziato sulle competenze, postula invece una riconsiderazione non solo della normativa attuativa, ma anche delle previsioni statutarie sul loro finanziamento, modificando, ad esempio la previsione che esclude le accise dalla spettanza regionale (per di più nella Regione che offre il più elevato contributo alla raffinazione e che ne sopporta le ingenti conseguenze ambientali).*

*Se è indiscutibile che occorre garantire un equo bilanciamento tra le garanzie finanziarie della specialità regionale ed i vincoli costituzionali della solidarietà appare non meno rilevante che l'autonomia finanziaria regionale deve avere quale primo riferimento l'equilibrio tra funzioni attribuite (che a loro volta dovrebbero corrispondere a quelle spettanti) e risorse economiche necessarie per farvi fronte nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. E certamente l'assetto raggiunto a seguito delle nuove norme di attuazione in materia non consente di affrontare in modo esaustivo i nuovi "nodi" della specialità. Mentre rimane sullo sfondo il tema della capacità impositiva attribuita dallo Statuto speciale e più in generale quella di concedere esenzioni e/o riduzioni in una prospettiva di fiscalità di sviluppo e di attrazione di investimenti (come attraverso l'istituzione di zone economiche speciali).*

*Lo Statuto regionale non prevedeva e non prevede la possibilità che con riguardo alle relazioni finanziarie si possa procedere a modificarlo con norma ordinaria, ma neanche con una normativa di attuazione in materia finanziaria che delinei un sistema sostanzialmente divergente rispetto a quello statutario, anche se frutto di un nuovo dinamismo negoziale tra gli esecutivi, solo*

*recepito dalla Commissione paritetica che, in tal guisa, da stanza di compensazione del confronto tra le posizioni dello Stato e della Regione diviene un mero organismo di ratifica. Ed anche sotto tale profilo non può omettersi di rilevare la distonia rispetto alle previsioni statutarie.*

*Il nuovo assetto, come precisato se non modifica l'impianto statutario, introduce elementi contraddittori che ne vulnerano tuttavia la coerenza dell'impianto, e soprattutto l'attuazione ecco perché il Governo Musumeci ha avviato, già agli inizi di questo anno, il procedimento per la rinegoziazione degli accordi conclusi con lo Stato e per la revisione complessiva delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria”.*

Alla luce di quanto sopra esposto ed evidenziato si deve osservare che pur essendo evidentemente esistenti le condizioni economico-sociali che giustificano e rendono urgente l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo nei confronti dei territori montani della regione siciliana identificati nel disegno di legge, non risulta, sotto il profilo giuridico corretto lo strumento legislativo utilizzato ( “disegno di legge voto” ex art. 18 dello Statuto della Regione Sicilia). Infatti, come emerge anche dall'analisi delle norme statutarie in materia finanziaria e dai documenti della Giunta Regionale in precedenza citati (ed, in particolare, dalla delibera n. 197/2018) la Regione Sicilia ha tra le sue prerogative anche quella di potere introdurre misure di fiscalità di sviluppo nei limiti e con le condizioni derivanti dalla sua autonomia impositiva. In particolare la Regione siciliana ha tra le sue competenze quelle di potere adottare misure di fiscalità di sviluppo “congiunturali “ in deroga alle normativa comunitaria – Art. 107 TFUE - sugli aiuti di stato ( al ricorrere delle condizioni dalla stessa previste) ed anche misure di c.d. fiscalità di sviluppo “strutturale” ( agevolazioni regionali , stabili e durature) alla luce dei principi e delle condizioni elaborati dalla Corte di Giustizia Europea nelle sentenze relative alle Azzorre ed ai Paesi Baschi (Grande sezione, causa C-88/03; Sezione III, cause riunite da C-428/06 a C-434/06) e richiamati nella stessa Relazione al Disegno di legge voto (autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria).

L'esistenza di tale autonomia e competenza impositiva della Regione Siciliana, al verificarsi delle condizioni citate, evidenzia l'erroneità dell'utilizzo della procedura legislativa prevista dall'art. 18 dello Statuto della regione Siciliana che, invece, riguarda "progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione". Da ciò discende che l'Assemblea Regionale verificata le condizioni economico – giuridiche per l'utilizzo di tale autonomia in materia di fiscalità di sviluppo con riferimento ai suoi territori montani, possa introdurle attraverso una propria legge ordinaria e ciò, anche, non contraddicendo ma anzi affermando le proprie prerogative statutarie in materia finanziaria. Alla luce delle difficoltà che hanno fino ad oggi portato ad una limitatissima utilizzazione della fiscalità di sviluppo da parte della Regione (i pochi interventi – di natura congiunturale- realizzati sono stati concessi nell'ambito dei massimali previsti per gli aiuti "*de minimis*"), appare, altresì, opportuno che l'introduzione di tali misure agevolative con legge regionale sia subordinata alla approvazione delle nuove Norme di attuazione in materia finanziaria nel testo apprezzato con la citata delibera della Giunta Regionale n. 197/2018, che espressamente disciplinano la introduzione di "misure di fiscalità di sviluppo strutturale" da parte della Regione Siciliana (Art. 6, c. 3).

15 gennaio 2020

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned to the right of the date.