

La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale

Stefania Profeti

Abstract

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa una posizione del tutto peculiare, godendo più delle altre di margini estremamente ampi di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale: dall'organizzazione del sistema politico fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola. Questo saggio si propone di ricostruire gli attributi più salienti della specialità regionale delineata dallo statuto, ovvero l'autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l'articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per poi ricondurre i tratti dell'autonomia siciliana ai temi oggetto dell'odierno negoziato sul federalismo fiscale e alle posizioni ivi espresse dall'attuale amministrazione regionale.

1. Introduzione

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa senz'altro una posizione peculiare: non solo, infatti, lo statuto della Regione siciliana fu il primo ad essere approvato (prima ancora della Costituzione repubblicana¹) e ad essere recepito senza alcuna sostanziale modifica con legge di rango costituzionale dello Stato², ma con esso furono anche e soprattutto stabiliti margini estremamen-

(1) Con il regio decreto 15 maggio 1946, n. 455.

(2) Lo statuto siciliano fu recepito con la legge cost. 2/1948. Per una ricostruzione accurata del processo di elaborazione statutaria e delle successive norme di attuazione si veda S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, pp. 519-551.

te ampi e inediti di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale, dall'organizzazione del sistema politico alla legislazione propria, fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola.

A dispetto di queste premesse, tuttavia, sia nella letteratura giuridica e politologica che nel dibattito sulle autonomie speciali in Italia è opinione piuttosto diffusa che per molti versi l'autonomismo siciliano si sia tradotto, e per molti versi ancora si traduca, in una sostanziale "autoreferenzialità"; ovvero, più precisamente, che i consistenti margini di autonomia garantiti dallo statuto non siano utilizzati dalla classe politica regionale per promuovere forme originali e genuinamente "autonome" di autogoverno, quanto piuttosto per creare e riprodurre "un mondo istituzionale parallelo rispetto a quello dell'ordinamento generale, nel quale possano essere gestite [in maniera discrezionale, *N.d.R.*] le risorse che dal medesimo si pretendono"³, al riparo da stringenti meccanismi di controllo e da precise attribuzioni di responsabilità.

Si tratta di una considerazione che, come è evidente, non manca di generare più di una perplessità circa la coerenza di un'autonomia così concepita rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009, focalizzate attorno agli obiettivi di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni rispetto all'utilizzo delle risorse finanziarie e al graduale superamento del criterio della spesa storica per il trasferimento delle risorse dal centro alla periferia⁴. Se è vero infatti che la legge delega tocca solo limitatamente ad alcuni aspetti le Regioni a statuto speciale (Rss)⁵, e prevede inoltre che esse partecipino al disegno della riforma "su base pattizia, cioè secondo criteri e modalità che saranno stabiliti da accordi bilaterali con lo

(3) *Ibidem*, p. 522.

(4) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

(5) Per una sintetica rassegna, cfr. M. BARBERO, A. ZANARDI, *Quelle Regioni ancora più speciali*, in www.lavoce.info, 7 giugno 2011.

Stato”⁶ per assicurarne la coerenza con quanto disposto dai rispettivi statuti, è anche vero però che alcuni principi chiave, quali ad esempio quelli di perequazione e solidarietà, sembrano chiamare anche le Rss a prendere parte attiva al processo di razionalizzazione delle risorse finanziarie. Così come è vero che, come diremo per il caso siciliano, il dibattito sul federalismo fiscale e le esigenze di armonizzazione delle Rss con il nuovo quadro istituzionale che va configurandosi possono aprire per la Sicilia un’inedita finestra di opportunità per riaccendere l’attenzione sulla non piena attuazione delle disposizioni statutarie originarie, spesso lamentata da coloro che guardano con nostalgia al progetto autonomista dei primi anni di vita dell’ente Regione e ne evidenziano la mancata realizzazione. Appare quindi lecito chiedersi se, fino a che punto, e in che termini, l’autonomia siciliana potrebbe essere riconfigurata dal processo federalista in corso d’opera.

Non potendo ancora offrire risposte del tutto esaurienti al quesito appena formulato, considerata la natura tuttora *in fieri* del percorso di confronto tra l’amministrazione regionale e il governo nazionale rispetto ai decreti attuativi della legge delega, questo saggio si propone di offrire quantomeno una prima base di evidenze utili a formulare alcune ipotesi in merito. A tale scopo saranno affrontati, nell’ordine, gli attributi più salienti della “specialità” regionale delineata dallo statuto, l’autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l’articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per ricondurre infine i tratti dell’autonomia siciliana ai temi oggetto del negoziato odierno e alle posizioni ivi espresse dall’attuale amministrazione regionale.

2. Le peculiarità dell’autonomia siciliana

Come riconosciuto ampiamente in letteratura, le peculiarità della “specialità” siciliana affondano le proprie radici nelle specifiche caratteristiche del contesto politico che, nell’immediato secondo dopoguerra, fece da sfondo alla concessione dell’autonomia e al parallelo pro-

(6) *Ibidem*, p. 1.

cesso di elaborazione dello statuto regionale. Le tensioni agitate dal Movimento indipendentista siciliano, l'insofferenza – che accomunava buona parte del mondo politico – verso uno Stato centrale percepito come distante sul versante di servizi e sicurezza ma pressante su quello tributario e burocratico⁷, e le pulsioni indipendentiste (alimentate anche dalla memoria storica della condizione di regno indipendente per molti secoli⁸) che solcavano trasversalmente la società dell'isola⁹, spinsero infatti lo Stato ad accordare alla Regione concessioni autonomistiche particolarmente ampie, tali da soddisfare le richieste della classe dirigente siciliana e scongiurare così il rischio di separatismo. Tanto che non solo lo statuto siciliano, come già ricordato, vide la luce prima ancora che cominciassero i lavori dell'Assemblea costituente, ma la stessa previsione di una sua successiva revisione per adeguarne i contenuti alla Carta costituzionale della Repubblica italiana rimase in realtà lettera morta, determinando la trasposizione fedele del testo originario nella legge cost. 2/1948 che ne operò il recepimento¹⁰. Il fatto che tutta l'elaborazione dei contenuti dello statuto fosse stata gestita internamente ai confini regionali (nello specifico dalla Consulta regionale siciliana, ovvero una sorta di mini assemblea costituente formata da esponenti della classe dirigente dell'isola¹¹), e che in buona sostanza il percorso verso l'autonomia fosse stato giocato in maniera per lo più bilaterale, in un rapporto di uno-a-uno tra Regione e Stato, ha probabilmente concorso allo sviluppo (almeno sul piano dell'auto-rappresentazione) di una concezione “pattizia” e

(7) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 521.

(8) CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Dossier Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Roma, 2010.

(9) Cfr. F. PIETRANCOSTA, *L'ente regionale siciliano: origini, caratteri e profilo istituzionale*, in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, n. 3, 2 | 2010.

(10) Per una ricostruzione più completa dell'intero processo di definizione dello statuto siciliano si veda il già citato Dossier della Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative delle Regioni e delle Province autonome, *Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, pp. 11-12.

(11) *Ibidem*, p. 8 ss.

quasi contrattuale dello statuto di autonomia, inteso più come obbligo dello Stato italiano a compensare l'isola per l'arretratezza derivante dalle falle del processo di creazione dello Stato unitario, che come concreta opportunità di autogoverno.

Un'interpretazione di questo tipo è suggerita, ad esempio, dall'uso essenzialmente "difensivo" che nel corso degli anni la Regione ha fatto degli ampi poteri di autogoverno legislativo sanciti dagli artt. 14, 15 e 17 dello statuto, che definiscono rispettivamente la gamma di settori dove la Regione può esercitare potestà legislativa primaria, la potestà di legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, e numerosi settori di legislazione concorrente da esercitare "al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione", seppure entro i principi e i limiti stabiliti dalla legislazione statale. Come si evince dalle materie elencate nella tabella 1, la Regione Sicilia si vede concedere fin dalla nascita consistenti margini di potenziale manovra per la regolazione di settori cruciali quali la definizione dell'assetto istituzionale del governo locale, l'organizzazione del governo del territorio, la disciplina delle attività produttive e i servizi per i cittadini, tra i quali troviamo, a differenza delle altre Rss, anche il sistema dell'istruzione elementare e la diffusione culturale¹².

Se è vero, come lamentano autorevoli esponenti del governo regionale¹³, che il processo devolutivo delle funzioni previste dallo statuto è stato graduale e – a loro giudizio – non pienamente rispondente allo spirito autonomistico insito allo statuto, è stato però da più parti nota-

(12) Per un confronto puntuale tra le competenze legislative esclusive assegnate alle Rss dai rispettivi statuti si rinvia a A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia Pubblica*, n. 5-6, 2008, pp. 43-75. Si consideri tuttavia che alcune competenze, come ad esempio proprio quella relativa all'istruzione, non sono mai state trasferite alla Regione Sicilia e restano ancora oggi a carico del bilancio statale. In proposito cfr. R. COGNO, G. BOGNETTI, *Finanza Stato-Regioni: definizione della base di spesa da trasferire alle Regioni*, in *Amministrare*, n. 2, 1995, pp. 175-203.

(13) Cfr. *Intervento dell'Assessore regionale dell'Economia alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 43 dello statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009, n. 42*, Palazzo d'Orleans, Palermo, 10 dicembre 2010.

Tab. 1. *Ambiti di legislazione esclusiva e concorrente della Regione Sicilia secondo le disposizioni statutarie*

Ambiti di legislazione esclusiva (art. 14 Statuto)	Ambiti di legislazione concorrente (art. 17 Statuto)
<p>a) agricoltura e foreste;</p> <p>b) bonifica;</p> <p>c) usi civici;</p> <p>d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;</p> <p>e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;</p> <p>f) urbanistica;</p> <p>g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;</p> <p>h) miniere, cave, torbiere, saline;</p> <p>i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale;</p> <p>l) pesca e caccia;</p> <p>m) pubblica beneficenza ed opere pie;</p> <p>n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;</p> <p>o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;</p> <p>p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;</p> <p>q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;</p> <p>r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;</p> <p>s) espropriazione per pubblica utilità.</p>	<p>a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere;</p> <p>b) igiene e sanità pubblica;</p> <p>c) assistenza sanitaria;</p> <p>d) istruzione media e universitaria;</p> <p>e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio;</p> <p>f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato;</p> <p>g) annona;</p> <p>h) assunzione di pubblici servizi;</p> <p>i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.</p>

to che la Regione, anziché fare ricorso a queste ampie prerogative che di volta in volta le venivano attribuite per dar vita ad un autonomo disegno nelle diverse aree di intervento, col passare degli anni ha preferito utilizzarle come “argine” all’ingerenza statale, ad esempio facendo scudo alle c.d. “norme di grande riforma economica e sociale” dello Stato nelle materie di competenza esclusiva regionale, o ritardando il recepimento dei principi sanciti dalle riforme amministrative degli anni novanta, senza mai produrre effetti innovativi e anzi frenando le spinte di modernizzazione provenienti dal livello nazionale¹⁴.

Al contrario, l’assemblea regionale ha invece sfruttato al massimo i propri margini di autonomia legislativa per quanto riguarda l’ordinamento degli uffici e degli enti regionali, e in particolare la disciplina dello stato giuridico del personale, tramite una pleora di disposizioni disciplinanti assunzioni, promozioni e trattamenti *ad hoc* all’interno dell’amministrazione regionale e dei suoi numerosi enti, plausibilmente finalizzate a coltivare ed espandere le *constituencies* elettorali delle forze politiche isolate. Sul punto molto è stato scritto in letteratura e, in generale, nella pubblicistica¹⁵, e torneremo in dettaglio sulla questione del personale più avanti. Ciò che per adesso preme sottolineare è semplicemente come anche in quei settori dove il legislatore regionale è risultato più attivo si sia verificato un utilizzo per molti versi “distorto” dell’autonomia speciale, funzionale prima di tutto all’autoconservazione dell’amministrazione regionale stessa e del ceto politico alla sua guida¹⁶. La normativa sul personale si inserisce d’altronde in un più generale contesto in cui “la legge regionale presenta [...] come caratteristica ricorrente quella di sacrificare i caratteri della

(14) Sul punto si vedano G. VERDE, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, paper presentato all’incontro “Verso un nuovo Statuto speciale per la Sardegna”, <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf>; e, più recentemente, O. SPATARO, A. PIRAINO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sicilia*, in *Astrid Rassegna*, 9 gennaio 2012, p. 6.

(15) Tra i contributi più recenti si vedano E. DEL MERCATO, E. LAURIA, *La Zavorra. Sprechi e privilegi nello stato libero di Sicilia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

(16) Cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 538 ss.

generalità e astrattezza”¹⁷, frantumandosi in leggi-provvedimento “in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati”¹⁸ e in “leggine che soddisfano domande particolaristiche, mentre diminuisce lo spazio per quelle forme di innovazione che avrebbero dovuto rappresentare il tratto peculiare della specialità”¹⁹. Non è questa la sede per soffermarsi sull’influenza esercitata dal peculiare assetto politico-istituzionale siciliano su una simile traduzione del principio di autonomia, che meriterebbe una trattazione ben più ampia di quanto sia possibile affrontare qui e che è stata peraltro già abbondantemente sviscerata in numerosi contributi di taglio sia giuridico che politologico²⁰. Piuttosto, ciò che vale la pena evidenziare è il nesso che lega la particolare fisionomia della legislazione regionale con l’attenzione assolutamente prioritaria che l’amministrazione regionale ha sempre dedicato ad un altro versante dell’autonomia, ovvero quello finanziario. Una legislazione di spesa di natura prevalentemente distributiva, infatti, necessita di essere alimentata da un costante e abbondante flusso di risorse, garantito alle Rss sia tramite la facoltà di stabilire tributi propri, sia – soprattutto – tramite la compartecipazione al gettito dei tributi statali secondo il principio di territorialità della fonte del provento²¹. In questo la Sicilia si distingue dalle altre Rss per il particolare vantaggio assegnatole dallo statuto e dalle norme di attuazione emanate dallo Stato, che prevedono il ritorno nelle casse regionali del 100% dei principali tributi erariali afferenti al territorio regionale. La prossima sezione, dedicata all’analisi

(17) G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana nel 1996*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, p. 181.

(18) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 540.

(19) G. PITRUZZELLA, *C’è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 501.

(20) Su centralità dell’assemblea, frammentazione della classe politica e clientelismo si vedano tra tutti F. CAZZOLA, *Società e politica in Sicilia. Note sugli ultimi vent’anni*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia. Deferenza, consenso e protesta*, Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 317-335; F. RANIOLO, *Sicilia. Dal sistema di partito dominante al bipolarismo instabile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 821-838.

(21) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 56.

delle entrate, cercherà appunto di far luce sulla specialità finanziaria della Regione e di evidenziare l'assoluta primazia di questo versante dell'autonomia nel definire i picchi del confronto, talvolta aspro, tra quest'ultima e lo Stato centrale.

3. L'autonomia finanziaria

Come è noto, le Rss godono di un notevole vantaggio sul piano finanziario rispetto alle Regioni ordinarie, in quanto possono contare su un gettito proveniente in maniera significativa dalla compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, ovvero da entrate che si contraddistinguono per un grado di programmabilità ben più elevato rispetto ai trasferimenti erariali delle Rso²². In più, seppur con margini operativi differenti, alle Rss è concessa fin dalla loro istituzione la facoltà di ricorrere a tributi propri per coprire il loro fabbisogno; una facoltà tuttavia che – come diremo per la Sicilia – è stata nei fatti assai poco utilizzata e la cui rilevanza specifica circa la specialità delle Rss, specie a seguito del processo di decentramento fiscale avviato alla fine degli anni novanta a vantaggio di tutte le Regioni, risulta decisamente residuale.

Guardando nello specifico alla struttura delle entrate nel caso qui esaminato, va sottolineato che il Titolo V dello statuto della Regione Sicilia, già nella sua formulazione originaria, aveva delineato un modello di federalismo fiscale in cui le entrate della Regione erano tenute per buona parte distinte da quelle dello Stato. Da statuto esse sono infatti costituite dai redditi patrimoniali e dai tributi propri che la stessa Regione può deliberare in autonomia (art. 36), nonché dalle imposte sui redditi prodotti dalle imprese individuali e commerciali con sede centrale fuori dal territorio della Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti (art. 37), in base al già menzionato principio di territorialità della fonte del provento. Tale previsione è confermata dal d.P.R. 1074/1965 recante le norme d'attuazione dello statuto in materia finanziaria, secondo cui alla Sicilia dovrebbe rimanere per intero il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di fabbri-

(22) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit.

cazione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto (art. 36 statuto) (tab. 2). Rispetto alle altre Rss, dunque, la Sicilia si trova a godere fin dall'inizio di un regime di compartecipazioni più generoso, a cui vanno inoltre sommati gli introiti derivanti da un contributo a titolo di solidarietà nazionale da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici, versato annualmente dallo Stato alla Regione (e rivisto ogni 5 anni) per compensare il minore ammontare dei redditi regionali da lavoro in confronto alla media nazionale (art. 38 statuto), e le entrate derivanti da prestiti interni che la Regione può emettere senza vincoli di destinazione (art. 41 statuto).

Un ammontare così consistente di entrate proprie, ben superiore a quello delle altre Rss, trovava giustificazione in un duplice ordine di motivazioni: da un lato, tramite la previsione della possibilità di istituire tributi propri, "permettere una piena autonomia finanziaria della Regione in ordine all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative assegnate"; e, dall'altro, assegnarle "un contributo straordinario statale per colmare il *gap* infrastrutturale dell'isola, così da creare le precondizioni per il raggiungimento di un più alto livello di sviluppo"²³.

Il sistema prefigurato dal d.P.R. 1074/1965 è rimasto invariato sino ad oggi, senza registrare modifiche formali nella gamma dei tributi di spettanza regionale. Nel corso degli anni, tuttavia, alcuni elementi nella concreta attuazione delle disposizioni statutarie, e in particolare degli artt. 37 e 38, non hanno mancato di produrre frizioni tra la Regione e lo Stato centrale.

Riguardo all'art. 37 dello statuto e al correlato principio di territorialità della fonte del provento, l'entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge delega 825/1972 e dai successivi decreti, prevedendo l'abrogazione di una serie di tributi compresi nel sistema delle entrate regionali, e spostando la riscossione dal luogo di produzione del reddito (ovvero il luogo sede delle imprese, nel nostro caso il territorio siciliano) al domicilio fiscale del contribuente, limitò di mol-

(23) AA.Vv., *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali. I flussi finanziari pubblici nella Regione Sicilia*, Nucleo regionale CPT Regione Sicilia, 2009, p. 51.

Tab. 2. *Compartecipazione della Regione Sicilia ai principali tributi erariali (d.P.R. 1074/1965)*

Tributi	Compartecipazione Regione Sicilia
Imposta sul reddito delle persone fisiche	10/10
Imposta sul reddito delle società	10/10
Ritenute sugli interessi di reddito e capitale	10/10
Imposta sul valore aggiunto	10/10
Imposta di bollo e di registro	10/10
Imposte ipotecarie	10/10
Tasse sulle concessioni governative	10/10
Tasse automobilistiche	10/10
Imposta su successioni e donazioni	10/10
Imposte di fabbricazione	0
Imposta sull'energia elettrica	10/10
Imposta gas metano per autotrazione	0
Canoni utilizzazione acque pubbliche	10/10
Imposta consumo tabacchi	0
Proventi del lotto al netto delle vincite	0
Altri tributi comunque denominati	10/10*

(*) Ai sensi dello Statuto siciliano (art. 37) sono in ogni caso riservate allo Stato le imposte di fabbricazione e le entrate di tabacchi e del lotto.

Fonte: Adattamento da A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., p. 72.

to nella sostanza – anche se non nella forma – il regime finanziario prefigurato dall'art. 2 del d.P.R. 1074/1965 (che recava attuazione, appunto, dell'art. 37 dello statuto), ovvero la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie statali riscosse sul territorio regionale. È vero che l'art. 12 della suddetta legge delega prevedeva un'ulteriore normativa volta a coordinare la finanza regionale siciliana con le novità introdotte dalla riforma; tuttavia, dopo circa trent'anni costellati da contenziosi portati di fronte alla Corte costituzionale dalla Regione siciliana, tale normativa ha visto la luce solo di recente, con il d.lgs. 241/2005 di attuazione dello statuto, disciplinante appunto l'attuazione dell'art. 37 e il simmetrico trasferimento di competenze alla Regione. Il suddetto decreto prevede che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti in Sicilia, fino a quel

momento percepite dallo Stato, siano ritrasferite alla Regione, a fronte di un parallelo trasferimento alla stessa Regione di nuove competenze fino a quel momento appannaggio del governo centrale. Anche tale norma avrebbe tuttavia richiesto un ulteriore atto del governo che definisse nel dettaglio quali fossero le competenze da trasferire; per la Regione, queste devono essere necessariamente concentrate sul versante della riscossione dei tributi, tassello mancante nell'attuazione delle disposizioni statutarie e necessario complemento per la realizzazione di un'effettiva autonomia fiscale della Sicilia; viceversa per lo Stato queste devono corrispondere a nuove funzioni non previste dallo statuto, da coprire con l'ulteriore gettito acquisito grazie alla piena applicazione dell'art. 37. Ad oggi il nodo non è ancora stato sciolto, e il trasferimento previsto non è dunque ancora stato effettuato.

Riguardo invece all'art. 38, il contenzioso tra Stato e Regione ha avuto per oggetto il progressivo decremento dello speciale fondo di solidarietà che lo Stato deve destinare alla Sicilia per l'esecuzione di lavori pubblici, come disposto dal medesimo articolo. Tale decremento ha avuto luogo a partire dai primi anni ottanta, a seguito delle leggi 11/1982 ("Conversione in legge del d.l. 677/1981 concernente il contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali") e 415/1991 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") che, in un'ottica di contenimento del bilancio e "nell'urgenza di arginare l'espansione del deficit pubblico"²⁴, hanno previsto tagli piuttosto sostanziosi per questo tipo di trasferimento, fino a bloccare di fatto l'erogazione nel corso degli anni novanta. La Corte costituzionale, interpellata in entrambi i casi dalla Regione Sicilia che reclamava la non congruità delle disposizioni statali rispetto alle previsioni statutarie e ai bisogni dell'isola, ha decretato che il contributo di solidarietà alla Sicilia, "se costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, non è [però] vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale"²⁵. Nei fatti, dunque, pur vedendosi riconosciuto il

(24) Cfr. Corte cost., sentenza 369/1992.

(25) Cfr. Corte cost., sentenza 87/1987.

carattere di obbligatorietà, il contributo statale è stato notevolmente ridimensionato nel corso degli anni, passando dall'equivalente di circa 1800 milioni di euro del quinquennio 1985-1989²⁶ ai 10 milioni di euro annui (a decorrere dal 2007 fino al 2021) previsti dalla Finanziaria per il 2006²⁷.

I due contenziosi appena citati, particolarmente rilevanti per la loro portata finanziaria, si inscrivono del resto in una più generale tendenza dell'amministrazione regionale a concentrare i propri ricorsi alla Corte costituzionale su questioni e atti del governo centrale ritenuti invasivi delle proprie prerogative finanziarie e tributarie, tendenza ancor oggi ben presente. A titolo di esempio, si pensi che su 58 ricorsi avviati tra il 2001 e il 2010 "ben 37 riguardano, a vario titolo ed in diverso modo, la asserita violazione delle competenze ed attribuzioni della Regione siciliana per effetto della mancata attribuzione di tributi o quote di tributi, beni immobili e, più in generale, di risorse economiche"²⁸. Ciò denota indubbiamente una particolare attenzione a garantire la permanenza di un abbondante flusso di risorse tale da alimentare le varie voci di spesa pubblica, sia di parte corrente che

(26) Cfr. M.R. MINÀ, *Come lo Stato ha fregato la Sicilia*, in *Quotidiano di Sicilia*, 11 novembre 2010.

(27) Legge 266/2005, art. 1, comma 114. Più in dettaglio, come è stato ricostruito in un'analisi del servizio studi della Camera dei Deputati (XIV legislatura) sullo stato del federalismo fiscale, "il Fondo, non più finanziato dal 1990 è stato ripristinato e rideterminato con la legge finanziaria del 2000 e successivamente integrato con legge finanziaria 2001 (legge 488/1999, art. 55 e legge 388/2000, art. 144). [...] Per il quinquennio 2001-2005 il Fondo viene finanziato dall'art. 30, comma 6 della legge 289/2002 (finanziaria 2003) e quantificato in 80 milioni di euro per ciascun anno. I 400 milioni di euro sono corrisposti attraverso limiti di impegno quindicennali a decorrere dal 2004 per 23 milioni di euro, per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2005 e per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2006, per complessivi 585 milioni di euro al termine dei 17 anni in cui si esauriscono le rate. Da ultimo la legge finanziaria 2006 (legge 266/2005, art. 1, comma 114) e il decreto-legge 203/2005 (come modificato dalla legge di conversione 248/2005, art. 5, comma 3-ter) recano un finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per la Regione siciliana quantificato, rispettivamente, per gli anni 2006 e 2007, in un finanziamento iniziale di 94 milioni di euro e 10 milioni di euro annui dal 2007 fino al 2021 e per l'anno 2008 in 10 milioni di euro annui dal 2008 fino al 2022". Cfr. http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap14_sch04.htm.

(28) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 542.

per investimenti, ma riflette anche l'oggettiva difficoltà, da parte della Regione, a compensare il decremento delle risorse compartecipate o trasferite dallo Stato tramite le risorse reperite con i tributi propri, a causa della limitata base imponibile che caratterizza il territorio regionale. Se guardiamo ad esempio a uno degli indicatori di autonoma capacità fiscale delle Regioni, ovvero il gettito dell'IRAP calcolato secondo l'aliquota base, vediamo che nel 2004, a fronte di una media nazionale di 500 euro, l'IRAP *pro capite* versato in Sicilia raggiungeva appena i 290 euro, contro i 600 euro del Friuli-Venezia Giulia e i 745 euro della Valle d'Aosta²⁹. Un ragionamento analogo vale per l'addizionale regionale IRPEF, che nel 2010 in Sicilia si attesta attorno ai 103 euro *pro capite*, contro i circa 142 di media nazionale³⁰.

Merita inoltre sottolineare che la Regione – al pari di quanto si riscontra nelle altre Rss³¹ – non ha mai utilizzato la facoltà di istituire nuove tasse o imposte, pure ad essa esplicitamente attribuita dall'art. 36 dello statuto. Nessun nuovo tributo proprio è stato infatti mai istituito nel corso degli anni, se si fa eccezione al tentativo di fissare un tributo ambientale a carico delle società che possiedono gasdotti sul territorio regionale (meglio noto come “tassa sul tubo”), introdotto nel 2002 ma poi giudicato illegittimo dalla Corte di giustizia europea³² nel 2007 in quanto incompatibile con le norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci³³. Ad oggi, dunque, sul piano operativo i tributi propri della Regione Sicilia coincidono di fatto né più né meno con quelli applicati nelle RSO (e quindi IRAP, addizionale IRPEF, tributo speciale sulle discariche RSU, tasse automobilistiche, ecc.), ridimensionando non poco l'enfasi attribuita dallo statuto all'autonomia imposi-

(29) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 59.

(30) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

(31) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 58-59.

(32) Sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05.

(33) Per un approfondimento si veda S. PERAZZELLI, *Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, pp. 823-841.

Tab. 3. Entrate della Regione Sicilia – dati di competenza (in milioni di euro)

	2008		2009	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Tributi propri	2.310	14,4	2.031	9,9
Devoluzione gettito tributi erariali (compartecipazioni)	9.001	56,0	9.043	44,0
Trasferimenti correnti (vincolati)	2.203	13,7	2.980	14,5
Trasferimenti per investimenti	158	1,0	3.859	18,8
Accensione di mutui	775	4,8	0	0,0
Entrate patrimoniali	1.637	10,2	2.647	12,9
Totale	16.084	100,0	20.560	100,0

Fonte: Adattamento da Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

tiva della Regione, e contribuendo ad affievolire quei meccanismi di controllo democratico sulle responsabilità di spesa che sono invece al centro di qualsiasi progetto di ispirazione federalista.

La tabella 3, relativa alle principali voci di entrata della Regione per gli anni 2008 e 2009, ben illustra la situazione fin qui delineata: per la Sicilia gli introiti da tributi propri coprono circa il 14% delle entrate nel 2008 (in linea con la media Rss, pari a circa il 13%, ma ben inferiore al 33% in media delle Rso) e appena il 10% nel 2009 (anche in questo caso, la media Rss era pari a 11% mentre per le Rso rimaneva attorno al 33%³⁴), mentre ben oltre la metà delle risorse proviene dallo Stato sottoforma di trasferimenti o di compartecipazioni al gettito erariale, con una netta prevalenza di queste ultime su tutte le altre voci (ben il 56% sul totale delle entrate nel 2008, e comunque pari al 44% nel 2009).

Se è vero che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali risultano essere di fatto dei trasferimenti, in quanto non trattenute direttamente dalla Regione ma ad essa “restituite” dopo il prelievo operato dallo Stato, è anche vero però che esse, come si è sottolineato in precedenza, forniscono alla Regione un bagaglio di risorse utilizzabili con un livello di discrezionalità decisamente maggiore rispetto ai tra-

(34) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009.

sferimenti ordinari; il fatto che in Sicilia esse rappresentino la parte assolutamente dominante delle entrate regionali (con un'oscillazione percentuale del 10% rispetto al totale delle entrate da un anno all'altro, ma sostanzialmente stabile in valore assoluto) offre dunque un dato inequivocabile circa l'autonomia della Regione siciliana nell'uso delle risorse finanziarie a sua disposizione, confermandone lo stato di specialità.

Ben più contenuto (anche guardando agli anni precedenti) appare invece l'ammontare dei trasferimenti in conto capitale, ovvero le risorse trasferite alla Regione dallo Stato e dall'Unione europea (quest'ultima tramite i fondi strutturali previsti per le Regioni che partecipano alla politica di coesione a titolo dei vari obiettivi prioritari³⁵) per la realizzazione di investimenti destinati in particolare al settore delle infrastrutture. Questo tipo di entrata risulta comunque – nel 2009 – percentualmente molto più elevato in Sicilia che nelle altre Rss dove, rispetto al totale delle entrate, i trasferimenti in conto capitale coprono in media meno del 6%³⁶. C'è da dire tuttavia che il notevole scarto registrato tra 2008 e 2009, e la consistente crescita delle entrate per investimenti in quest'ultimo anno, è imputabile a circostanze particolari, prima tra tutte lo sblocco dei fondi FAS³⁷ destinati alla Regione ma fino ad allora non erogati, avvenuto con decisione del CIPE del luglio 2009. I trasferimenti in conto capitale accertati per il 2010 tornano infatti ad assestarsi attorno al 10% delle entrate complessive della Regione³⁸.

È da notare come la contrazione dei trasferimenti in conto capitale verificatasi nel 2008 sia stata compensata tramite un maggior ricorso a risorse provenienti da indebitamento, che negli anni precedenti oscillavano tra il 2% e il 3% delle entrate complessive mentre raggiungono circa il 5% nell'anno in questione. Si tratta comunque di una

(35) La Sicilia ha sempre fatto parte, fin dal primo periodo di programmazione dei fondi strutturali 1989-93, del gruppo delle Regioni afferenti all'obiettivo 1, trasformato in obiettivo Convergenza nell'attuale ciclo 2007-2013.

(36) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2009.

(37) Cfr. *Via libera del CIPE: alla Sicilia fondi FAS per 4 miliardi di euro*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009.

(38) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

percentuale in linea con quella registrata nelle altre Rss (attorno al 6% in media) e ben inferiore a quella delle Rso nel medesimo anno (circa il 16%)³⁹, che arriva addirittura ad azzerarsi nel 2009. Beninteso, quest'ultimo dato non è da considerare un indicatore dello stato del debito della Regione (che anzi proprio nel 2009 continua ad attestarsi attorno ai 5 miliardi di euro⁴⁰), ma indica semplicemente che nel 2009 la Regione non ha acceso nuovi mutui, come confermato dalla Relazione della Corte dei conti relativa al rendiconto di quell'anno⁴¹. Infine, una voce significativa del budget siciliano è rappresentata dalle entrate patrimoniali, ovvero i proventi derivanti dalla gestione dell'ingente patrimonio pubblico a disposizione della Regione: mentre negli anni precedenti questa voce di entrata si attestava tra il 3% e il 7%, risultando di poco superiore alla media delle altre Rss⁴², nel 2008 e nel 2009 essa sale infatti oltre il 10% delle entrate complessive della Regione. Si tratta dunque di una voce di entrata potenzialmente in grado di "tamponare" le minori entrate da trasferimenti, a cui la Regione probabilmente guarderà con crescente attenzione nell'immediato futuro, considerato che nel febbraio 2011 l'assessore regionale all'economia ha firmato il decreto di costituzione di una cabina di monitoraggio regionale per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare delle Province regionali e dei Comuni della Sicilia⁴³.

Tirando le somme di quanto argomentato finora, l'autonomia finanziaria siciliana che ad oggi osserviamo non sembra assolutamente

(39) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

(40) Cfr. *Nel bilancio della Sicilia debiti unica certezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 luglio 2009.

(41) Come evidenziato nelle considerazioni generali della Corte nella *Relazione sul rendiconto generale dalla Regione siciliana per l'esercizio 2009*, infatti, "nel 2009 la Regione non ha assunto ulteriori debiti. Infatti non è stato attivato il mutuo di 480 milioni di euro, contratto nel 2008 con la Cassa depositi e prestiti, autorizzato dalla legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, né si è fatto ricorso alle altre operazioni finanziarie previste dalla legge regionale 14 maggio 2009, n. 6".

(42) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2002-2007.

(43) Comunicato stampa dell'assessore all'economia del 21 febbraio 2001 (www.regione.sicilia.it).

tradurre in maniera compiuta quel modello di federalismo fiscale “responsabile” delineato dallo statuto e recentemente auspicato dalla stessa legge delega 42/2009. Il bilancio regionale risulta infatti ancora fortemente dipendente dal trasferimento di risorse dallo Stato centrale sia per la parte corrente che per gli investimenti; trasferimento indispensabile, peraltro, anche per garantire il cofinanziamento tempestivo degli investimenti sostenuti dai fondi strutturali dell’Unione europea, ed evitare così il disimpegno automatico delle risorse in seguito a ritardi negli impegni e nei pagamenti. E, soprattutto, il fatto che la stragrande maggioranza delle entrate della Regione sia costituita dalla compartecipazione a tributi erariali che vengono “restituiti” dallo Stato alla Sicilia nella loro interezza e non prelevate dalla Regione stessa, fa sì che si verifichi – nel caso siciliano più ancora che nelle altre Rss – una netta cesura tra fonte del prelievo (lo Stato) e organo di spesa (la Regione), che rende “difficile connettere una responsabilità politica alle scelte di quest’ultimo, perché sarà il primo ad addossarsi il compito (politicamente) sgradevole di reperire risorse mediante la leva fiscale”⁴⁴, limitando in tal senso le possibilità di controllo democratico sulle attività di spesa della Regione. Proprio all’esame della spesa regionale e delle sue caratteristiche sarà dedicata la prossima sezione.

4. La spesa e le politiche della Regione Sicilia

Si è già fatto riferimento, nei paragrafi precedenti, alla natura fortemente parcellizzata e “distributiva” della spesa regionale. L’esempio più “caratterizzante” in tal senso è senz’altro quello della spesa per il personale: nel 2009 gli impegni di spesa per il personale della Regione Sicilia arrivavano a coprire più dell’85% della spesa per il personale di tutte e 15 le Rso⁴⁵, assorbendo il 12,5% delle spese correnti della Regione contro il 2% in media registrato nelle Rso e, tra le Rss, contro il 4% di Sardegna e Friuli-Venezia Giulia. Il dato registrato in Sicilia risulta inferiore solo alla spesa per il personale della Valle d’Aosta e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, pari rispettivamente

(44) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 548.

(45) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

te al 25% e 30% delle loro spese correnti⁴⁶, le cui dimensioni territoriali e demografiche sono tuttavia decisamente più contenute. Le proporzioni pachidermiche della burocrazia siciliana sono del resto ben note, e spesso citate come esempio negativo da coloro che denunciano il malfunzionamento e gli sprechi della pubblica amministrazione italiana: basti pensare che il numero dei dipendenti della Regione è oggi quasi quadruplicato rispetto alle 5.000 unità dei primi anni ottanta⁴⁷, con un incremento che, a dispetto della normativa nazionale finalizzata al contenimento delle assunzioni e degli oneri regionali per il personale⁴⁸, non si è fermato neppure negli ultimi anni (tab. 4). In particolare si nota, a partire dal 2006, un massiccio incremento del numero di dipendenti a tempo determinato “a seguito della decisione assunta dalla Giunta regionale di governo, con deliberazione 369/2005, di procedere alla contrattualizzazione di ben 3.496 unità di personale precario e degli ulteriori provvedimenti di stabilizzazione che hanno interessato, sempre nel 2006, 130 dipendenti, nel 2007 197 unità, e nel 2008 ulteriori 53”⁴⁹. Si tratta certo di un dato anomalo in quanto, come recentemente rilevato dal Formez⁵⁰, l'utilizzo di contratti flessibili nella pubblica amministrazione siciliana ha una consistenza non paragonabile con il resto del paese; tuttavia non si tratta di un dato del tutto nuovo: l'amministrazione regionale, infatti, ha coltivato nel tempo la prassi di dotarsi di personale assunto a termine, spesso e volentieri poi stabilizzato ed entrato a far parte dell'organico in pianta stabile, ed esempi emblematici in tal senso sono rinvenibili lungo tutta la storia dell'amministrazione regionale⁵¹.

(46) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

(47) Cfr. dotazioni previste dagli artt. 8, 9 e 10 della l.r. 145/1980.

(48) Cfr., rispettivamente, la legge 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), art. 1, comma 98, e la legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), art. 1, comma 206.

(49) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana, Vol. I – esercizio finanziario 2009*, Delibera 2/2010 SSRR/CONTR, cap. IV, p. 108.

(50) FORMEZ, *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione*, aprile 2009.

(51) Tra gli esempi più noti, anche grazie all'ampia attenzione ad essi dedicata dalla pubblicistica, si ricordano la stabilizzazione di circa 2.000 cottimisti a seguito dell'in-

Tab. 4. *Il personale della Regione Sicilia*

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	V. ass.	%														
Dirig. t. ind.	2.378	15,6	2.244	15,1	2.220	15,1	2.180	15,0	2.151	15,1	2.180	15,2	2.110	14,9	2.010	14,9
Comp. t. ind.	12.851	84,4	12.576	84,9	12.440	84,9	12.318	85,0	12.094	84,9	12.160	84,8	12.048	85,1	11.516	85,1
Totale t. ind.	15.229	100	14.820	100	14.660	100	14.498	100	14.245	100%	14.340	100	14.158	100%	13.526	100
Dirig. t. det.	30	3,0	47	4,2	53	4,4	60	5,1	46	1,0	65	1,3	61	1,2	48	1,0
Comp. t. det.	976	97,0	1.082	95,8	1.158	95,6	1.119	94,9	4.715	99,0	4.857	98,7	4.910	98,8	4.891	99,0
Totale t. det.	1.006	100	1.129	100	1.211	100	1.179	100	4.761	100	4.922	100	4.971	100	4.939	100
Totale	16.235	100	15.949	100	15.871	100	15.677	100	19.006	100	19.262	100	19.129	100	18.465	100

Fonte: Corte dei Conti, Sezioni riunite per la Regione Sicilia, 2010, p. 111.

Sebbene l'attuale assessore regionale all'economia abbia recentemente sostenuto che "equiparare superficialmente il costo del personale della Regione Sicilia e delle altre Rss con quello della virtuosa Lombardia, senza precisare che le prime svolgono centinaia di funzioni che nella Regione più popolosa d'Italia sono svolte dallo Stato [...] è divenuta un'intollerabile mistificazione"⁵², non si può però ignorare che nel 2008, ad esempio, il personale della Regione Sicilia ammontava a oltre 19.000 unità, circa la metà del personale in carico a tutte e 15 le Rso (38.280 unità⁵³) e pari alla somma del personale assorbito dalle altre quattro Rss (19.785 unità⁵⁴). In più, elemento non secondario ai fini della spesa, ciò che ulteriormente distingue il caso siciliano è il netto sovradimensionamento della dirigenza rispetto al personale non dirigente (di comparto), con un'incidenza percentuale su quest'ultimo che nel 2008 arriva a circa il 13%, e addirittura al 17,5% se teniamo conto del solo personale a tempo indeterminato, contro una media del 6% nelle Rso e i valori tra il 3% e il 5% riscontrati nelle altre Rss⁵⁵. Se a ciò aggiungiamo che in molti casi le retribuzioni del personale regionale siciliano, grazie anche alla concessione di *bonus*

roduzione del Ruolo unico dei Servizi periferici con l.r. 23/1962 e, anche più recentemente, il caso dell'"esercito" dei forestali, dove nel 2009 risultano aver preso servizio ben 6.700 operai con contratto a tempo determinato (cfr. Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 110; si veda anche *Sicilia, il paradosso dei forestali* in *La Repubblica-Palermo*, 4 maggio 2011). Il fenomeno interessa del resto anche l'ampia galassia degli enti strumentali della Regione o comunque le società a cui essa partecipa; per un esempio in tal senso si veda il caso della società RESAIS, documentato da R. SAPIENZA, *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale in Sicilia: il caso RESAIS*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2005, pp. 83-88.

(52) Dichiarazione del 30 maggio 2011 riportata sul blog del Presidente Lombardo www.raffaelelombardo.it/tag/federalismo-fiscale/, consultato il 7 ottobre 2011.

(53) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit., p. 507.

(54) *Ibidem*.

(55) *Ibidem*. La stampa recente ha poi spesso riportato episodi che suffragano come la tendenza qui illustrata sia ancora oggi ben presente nelle pratiche portate avanti dall'amministrazione regionale; si veda, ad esempio, *E la Sicilia si concede 500 dirigenti in più*, in *Corriere della Sera*, 26 aprile 2009.

ad hoc e di episodi di promozione in massa⁵⁶, risultano ben superiori a quelle fissate a livello nazionale⁵⁷, è lecito ipotizzare che, al di là delle necessità dettate dagli imperativi funzionali di un'amministrazione dotata di numerose competenze, la classe politica regionale, nei vari governi che si sono succeduti, non abbia esitato ad utilizzare i propri margini di autonomia in materia di personale a fini di creazione e riproduzione del consenso, con ciò che ne consegue in termini di lievitazione della spesa corrente.

Proprio la spesa corrente, infatti, in Sicilia assorbe mediamente oltre l'80% della spesa totale della Regione, superando i valori medi – comunque elevati – registrati nelle altre Rss (fig. 1), mentre la spesa per investimenti si colloca al di sotto del 20%. Tale dato è suffragato dal fatto che solo la Sicilia, rispetto alle altre Rss, presenta un'incidenza delle spese *pro capite* in conto capitale sul totale della spesa inferiore a quella registrata nelle Rso⁵⁸, e costituisce un primo indicatore dei limiti dell'azione regionale sull'economia regionale nel suo complesso. Oltre al costo per le retribuzioni del personale, a far impennare la spesa corrente concorre senza dubbio la spesa sanitaria, che nel periodo 2001-2008 ha assorbito in Sicilia circa il 10% del Pil, contro il 6,7% di media nazionale⁵⁹. Proprio la Sicilia poi, assieme ad altre Regioni (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Calabria), è tuttora interessata da un Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria 2007-2009, oltre ad aver concorso per il 13% all'accumulo dei 13 miliardi di deficit del SSN tra il 2003 e il 2005⁶⁰.

(56) Per il 2008 in particolare si veda *Sicilia, a tutti i dipendenti un bonus e la promozione*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 marzo 2008. In generale, tuttavia, le anomalie circa il trattamento economico dei dipendenti regionali sono segnalate in numerosi rapporti della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, nelle specifiche sezioni dedicate al personale regionale.

(57) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 105 ss.

(58) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 48.

(59) Cfr. *Rapporto Osservasalute 2009*, Università Cattolica di Milano.

(60) Cfr. V. MAPELLI, *Bilancio della sanità Regione per Regione: ecco le migliori e le peggiori e le relative strategie*, in *www.lavoce.info*, 21 marzo 2007.

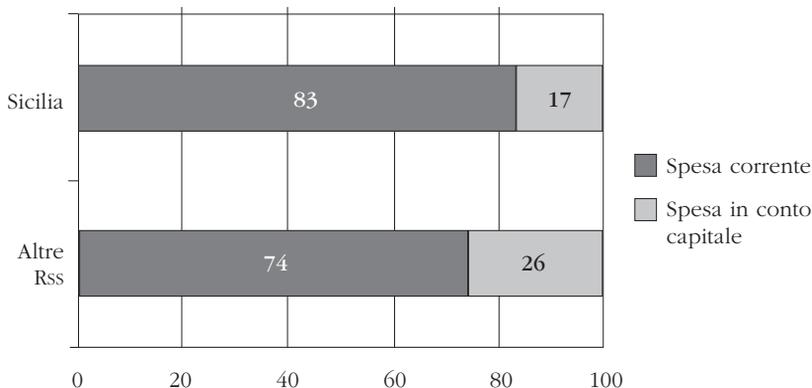


Fig. 1. Ripartizione percentuale della spesa – dati di competenza, anno 2009

Fonte: Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

Nonostante l'operazione di razionalizzazione avviata dalla Giunta Lombardo insediatasi nel 2008⁶¹, infatti, il sistema sanitario regionale siciliano è da ritenersi per molti versi inefficiente: nel 2008 la quota di occupati in sanità rispetto all'occupazione totale era pari al 6,9%, non solo superiore al dato nazionale del 5,7% ma soprattutto caratterizzata da un rapporto infermieri/medici significativamente più basso (1,7 contro 2,5 a livello nazionale), chiaro indice di sovradimensionamento del sistema. La quota di spesa farmaceutica convenzionata *pro capite* inoltre, nonostante la diminuzione registrata negli ultimi due anni a seguito delle richieste sempre più pressanti del governo centrale, rimane ancora oggi la più elevata d'Italia (135 euro contro i 107 di media nazionale)⁶². A riprova della dispendiosità del SSR, come si evince dalla figura 2, ben il 76% dei trasferimenti in conto corrente e in conto capitale effettuati dalla Regione sono a vantaggio delle ASL, mentre solo il rimanente 24% si ripartisce tra le imprese, gli enti

(61) In proposito si veda E. PAVOLINI, *La sanità siciliana: i numeri di un fallimento*, in *La Sicilia nei numeri*, Fondazione RES, n. 1, giugno 2009.

(62) Comunicato stampa AGENAS, *Dati spesa farmaceutica primo semestre 2011*, 14 settembre 2011.

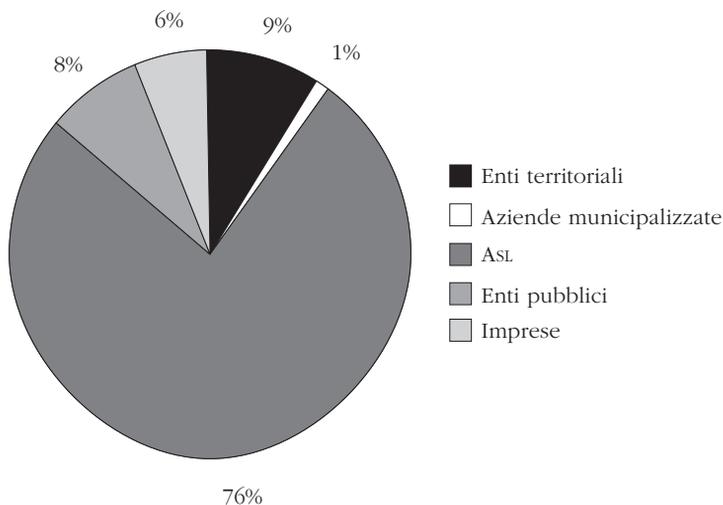


Fig. 2. Ripartizione dei trasferimenti della Regione Sicilia (in c/corrente e in c/capitale) per tipologia di destinatario – dati di competenza, anno 2008

Fonte: Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

territoriali (ivi compresi i trasferimenti agli enti locali) e l'imponente sistema di enti strumentali, stratificatosi negli anni, di cui la Regione si avvale per l'esercizio di un'ampia gamma di attività.

Il peso assolutamente dominante della sanità – che, seppur con variazioni di una certa entità, caratterizza tutte le Regioni italiane – è del resto confermato se guardiamo alla ripartizione percentuale della spesa regionale complessiva tra le varie funzioni, illustrata nella tabella 5. Al netto degli oneri non attribuibili, il cui peso è decisamente più elevato in Sicilia che in tutte le altre Regioni⁶³, la sanità occupa

(63) La percentuale di oneri non attribuibili che contraddistingue il caso siciliano è in effetti elevatissima: ben oltre il 40% del totale della spesa di competenza sia nel 2008 che nel 2009, contro un peso attorno al 20% registrato nelle altre Rss, e una media del 13% nelle Rso. Gli oneri non attribuibili rappresentano una categoria che raccoglie le spese non riconducibili alle singole voci della classificazione economico-funzionale. In tale categoria rientrano gli oneri finanziari, i fondi globali (fondi per provvedimenti legislativi in corso di attuazione, fondi di riserva per spese imprevedute, fondi per resi-

infatti il primo posto per entità delle risorse impegnate, che ammontavano a quasi il 59% nel 2008 mentre passano a poco meno del 48% del totale nel 2009 (pur crescendo, sebbene di poco, in valore assoluto). Segue la spesa per l'amministrazione generale, entro cui ricadono le retribuzioni per il personale (escluso quello dei comparti della sanità e della formazione) e il mantenimento dell'intera struttura regionale. Da soli questi due settori "catturano" nel 2009 circa il 63% delle previsioni di spesa della Regione, limitando dunque non poco l'ammontare di risorse disponibili sugli altri capitoli. L'assistenza sociale e, dal 2009, la formazione professionale, ovvero due settori di *policy* riconducibili con buona approssimazione a interventi di carattere potenzialmente distributivo, si assicurano comunque attorno al 7% ciascuno delle risorse, mentre appare piuttosto limitata l'attenzione dedicata al turismo, nonostante le indubbie potenzialità della Regione su questo versante. È poi da segnalare la crescita della spesa per le attività produttive extra-agricole nel loro complesso: industria, commercio, artigianato e turismo si vedono infatti attribuire nel 2009 il 6,7% delle risorse, contro lo 0,6% dell'anno precedente; tuttavia l'intervento regionale a sostegno del tessuto economico locale risulta ancora piuttosto blando, specie se paragonato a quello offerto dalle Rss del Nord⁶⁴. Né a tale finalità sembra poter supplire il sistema degli

di perenti), e altre spese non attribuibili perché "trasversali" a vari settori di *policy*, come ad esempio nel caso degli interventi che attingono ai finanziamenti dell'Unione europea. Se una quota elevata di spesa ricadente entro tale voce è dunque comprensibile, considerato peraltro che la Regione Sicilia è annoverabile tra i principali beneficiari dei fondi strutturali dell'UE, il fatto che questa quota sia più che doppia di quella registrata in tutte le altre Regioni (ivi comprese quelle dell'Obiettivo 1/Convergenza dei fondi strutturali) lascia comunque spazio a una riflessione sui notevoli margini di incertezza che caratterizzano le previsioni di spesa. Tanto più che, anche guardando ai dati di cassa (ovvero ai pagamenti effettivi) del 2009, la percentuale di somme non attribuite ai vari capitoli in Sicilia resta superiore al 9%, contro una media delle Rso ben più contenuta (1%). Pur non potendo approfondire il punto in questa sede per esigenze di sintesi, vista la portata complessiva degli oneri non attribuibili è stato reputato opportuno "ricalcolare" le percentuali di spesa per capitolo al netto di questa voce.

(64) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit.

Tab. 5. *Spese della Regione Sicilia secondo la classificazione funzionale – dati di competenza (in milioni di euro)*

	2008		2009	
	val. ass.	%*	val. ass.	%*
Amministrazione generale	2.501	10,1 (18,7)	2.424	8,2 (14,0)
Istruzione/diritto allo studio	258	1,0 (1,9)	728	2,5 (4,2)
Formazione professionale	594	2,4 (4,4)	1.183	4,0 (6,8)
Assistenza sociale	904	3,6 (6,8)	1.125	3,8 (6,5)
Sanità	7.837	31,5 (58,6)	8.419	28,4 (48,7)
Agricoltura, foreste, caccia	471	1,9 (3,5)	772	2,6 (4,5)
Industria, commercio, artigianato	57	0,2 (0,4)	769	2,6 (4,5)
Turismo	33	0,1 (0,2)	381	1,3 (2,2)
Trasporti	318	1,3 (2,4)	797	2,7 (4,6)
Territorio	142	0,6 (1,1)	588	2,0 (3,4)
Edilizia abitativa	267	1,1 (2,0)	92	0,3 (0,5)
Oneri non attribuibili	11.494	46,2	12.357	41,7
Totale	24.875	100,0	29.635	100,0

(*) Tra parentesi la percentuale ricalcolata escludendo dal totale gli oneri non attribuibili.

Fonte: Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

enti locali siciliani visto che, come rilevato in un recente rapporto IFEL/ANCI, “in Sicilia i Comuni spendono per investimenti quasi la metà del resto degli altri Comuni” italiani⁶⁵.

Proprio il meccanismo di finanziamento degli enti locali, e la relativa autonomia nel quadro del federalismo fiscale, contribuiscono infine a differenziare ulteriormente la Sicilia dalle altre Rss, e in particolare da quelle del Nord: in primo luogo, mentre queste ultime, in seguito al trasferimento di competenze statali in materia di finanza locale, hanno rivisto i propri statuti adottando un modello di finanziamento degli enti locali “a cascata” secondo cui le assegnazioni dei trasferimenti avvengono quasi esclusivamente tra livelli di governo contigui (per cui è la Regione che alimenta relazioni finanziarie pressoché esclusive col sistema degli enti locali), in Sicilia – come anche in Sardegna – “la

(65) IFEL-ANCI, *Il quadro finanziario dei Comuni*, luglio 2009, p. 26.

finanza locale rimane una competenza concorrente tra Stato e Regione, [...] conferendo all'assetto dei finanziamenti agli enti locali una configurazione [...] 'a flussi paralleli'⁶⁶ che, almeno nel caso siciliano, ha contribuito a mantenere gli enti locali in una situazione di forte dipendenza dal sistema dei trasferimenti erariali. A ciò va aggiunta una certa resistenza dell'amministrazione regionale a tradurre sul proprio territorio i principi di decentramento ispiratori delle riforme di fine anni novanta, dalla valorizzazione delle autonomie locali al trasferimento di funzioni verso il livello di governo più prossimo ai cittadini, come dimostrato dalla tardiva e incompleta attuazione della legge Bassanini: la l.r. 10/2000, che prevedeva tra le altre cose il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, necessitava infatti di una successiva attuazione volta a individuare concretamente le funzioni da trasferire che ad oggi non risulta ancora avvenuta⁶⁷. In questo scenario, gli enti locali siciliani si trovano a disporre di una quantità di trasferimenti che è sì importante e superiore, come ammontare, a quella dei Comuni di molte altre Regioni, ma che risulta prevalentemente concentrata sul versante della spesa corrente (249 euro *pro capite* nel 2009, contro gli appena 63 euro *pro capite* di trasferimenti in conto capitale⁶⁸) e inquadrata in una prospettiva di "neocentralismo regionale" che, almeno fino ad oggi, ha lasciato in secondo piano il problema dello sviluppo di una maggiore autonomia finanziaria (e di iniziativa) dei livelli locali di governo; o che, quantomeno, intende conservare la piena potestà decisionale in materia di decentramento. Un tema quest'ultimo di grande attualità, se si considera l'immediata reazione negativa della Regione contro l'applicazione del decreto sul federalismo municipale nel territorio siciliano (in quanto l'attribuzione agli enti locali di consistenti compartecipazioni a tributi erariali, come le imposte ipotecarie e catastali previste dall'art. 2 del decreto, comporterebbe una decurtazione delle risorse oggi spettanti alla Re-

(66) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 53-54.

(67) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 527.

(68) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

gione), e il conseguente ricorso presentato alla Corte costituzionale a fine maggio 2011⁶⁹.

5. L'autonomia siciliana nel quadro del federalismo fiscale: i negoziati in corso

Il profilo dell'autonomia siciliana tracciato finora presenta numerosi elementi contrastanti rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009 e ai successivi decreti attuativi, le cui modalità di applicazione nelle Rss sono per buona parte ancora oggi in corso di negoziato tra il governo e le singole autonomie regionali. Se guardiamo infatti ai principi e alla filosofia di fondo sanciti dalla suddetta legge delega, senza dubbio la lievitazione di una spesa altamente parcellizzata (e delle dimensioni della burocrazia regionale) e la parallela scarsissima ricaduta delle ingenti risorse disponibili sullo sviluppo del territorio e del tessuto socioeconomico dell'isola, rendono la Sicilia quanto di più distante si possa immaginare rispetto all'ideale del federalismo "responsabile" prefigurato dalla riforma e dai suoi promotori. D'altro canto, però, va rilevato che gli sviluppi della finanza regionale nel corso del tempo, e il progressivo scollamento tra i meccanismi di entrata e di spesa, sono stati ampiamente condizionati dalla mancata piena attuazione delle clausole autonomiste originariamente previste dallo statuto della Regione, e

(69) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2011. Secondo l'assessore regionale all'Economia Gaetano Armao, infatti, l'applicazione di alcuni articoli del decreto sul federalismo municipale agli enti locali della Regione, "insieme ai minori trasferimenti statali, comporterebbe per la Sicilia una decurtazione di 700 milioni di euro". Cfr. *Armao sul piede di guerra: "Vi spiego cosa non va del federalismo"*, in *Quotidiano di Sicilia*, 27 maggio 2011. Tuttavia, se questa reazione negativa caratterizza le prospettive di finanziamento degli enti locali, va segnalato che proprio mentre stiamo scrivendo il tema del decentramento di funzioni ai Comuni sembra aver ricevuto una prima risposta dalla Giunta Lombardo, che il 17 ottobre 2011 ha approvato il relativo disegno di legge. Il provvedimento, che dovrà comunque passare al vaglio dell'assemblea regionale, prevede che entro il 2013 la Regione trasferirà agli enti locali funzioni in settori quali le attività produttive, il commercio e l'artigianato, la famiglia e le politiche sociali, la formazione professionale, i lavori pubblici e le infrastrutture, i beni culturali e l'ambiente, i trasporti, il turismo, lo sport e lo spettacolo, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata del servizio idrico. Cfr. www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.

in particolare di quanto disposto dagli artt. 36 e 37; la rottura di quel principio di simmetria tra luogo di estrazione delle risorse e centro di spesa auspicato nella fase di elaborazione dello statuto, e l'affermarsi al suo posto di una finanza regionale composta quasi esclusivamente da trasferimenti di risorse dal centro (siano esse frutto della partecipazione ai tributi o meno), hanno infatti senz'altro contribuito ad alimentare una "specialità distorta" e svincolata da meccanismi efficaci di controllo democratico da parte dei cittadini/contribuenti.

Proprio il tradimento dello spirito autonomistico originario (imputato allo Stato dai diretti interessati, e alla stessa classe politica siciliana da altri osservatori⁷⁰), e la volontà di non vederlo soffocare ma anzi di farlo rivivere nella prospettiva del federalismo fiscale, sono gli argomenti "bandiera" che la Regione Sicilia ha agitato e continua ad agitare nel corso del negoziato con il governo centrale a partire dal 2009, anno di emanazione della legge delega e di costituzione della Commissione paritetica Stato-Sicilia a seguito della nomina dei membri da parte dell'allora Ministro per gli affari regionali Raffaele Fitto (5 agosto 2009). Il fatto che tutto il processo sia stato e sia tuttora gestito da una Giunta regionale capeggiata da Raffaele Lombardo, leader del Movimento per le autonomie (MPA) e punto di riferimento per le forze politiche meridionali di ispirazione autonomista, non fa che avvalorare l'ipotesi secondo la quale il federalismo fiscale possa essere percepito sia come un rischio che come un'opportunità per la Regione: un rischio perché, come più volte lamentato dall'assessore all'economia della Giunta regionale⁷¹, l'assenza di esplicite previsioni in materia di perequazione fiscale e infrastrutturale per le Rss del Mezzogiorno nei decreti attuativi finora approvati, e l'introduzione della facoltà per le Regioni di prevedere una riduzione dell'aliquota IRAP fino ad azzerarla con oneri a carico delle stesse, possono determinare per la Sicilia un approfondimento del gap e un oggettivo svantaggio competitivo (in termini di attrazione di investimenti) rispetto alle Rss e alle Rso più

(70) Tra questi, cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit.

(71) Numerosissime sono le interviste di questo tono rilasciate dall'assessore agli organi di stampa; si veda ad esempio *Federalismo: Armao "Aprire negoziato tra Sicilia e Stato"*, Comunicato ASI Gela, 22 ottobre 2010.

ricche; un'opportunità, tuttavia, perché proprio il negoziato bilaterale circa l'applicazione – e l'applicabilità – della nuova normativa alla Regione Sicilia può dar modo a quest'ultima di alimentare con nuova linfa le richieste di piena attuazione delle disposizioni statutarie in materia di autonomia fiscale, sovente al centro – come abbiamo illustrato in precedenza – di aspri contenziosi con lo Stato.

Senz'altro quest'ultima possibilità non è stata ignorata dalla Giunta regionale, che si è dimostrata fin da subito particolarmente attiva sia sfruttando contatti diretti con il livello centrale (in particolare con Enrico La Loggia, siciliano, Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da fine gennaio 2010), sia promuovendo azioni congiunte con le altre Rss in sede di Conferenza Stato-Regioni. Quest'ultimo tipo di pressione “di gruppo” è stato utilizzato in particolare nella fase iniziale di formulazione della legge delega, per far sì che l'applicazione della riforma venisse esplicitamente collegata alla necessaria armonizzazione con gli statuti (principio sancito dall'art. 27 della legge 42/2009), e per stabilire una procedura di negoziato bilaterale tra Stato e singole Regioni anziché l'istituzione di un unico tavolo generale di confronto che avrebbe potuto risultare penalizzante per le Rss⁷². La prima vittoria della Regione si è dunque concretizzata nel far salva quella concezione pattizia dell'autonomia che abbiamo visto esserle così cara nel corso degli anni.

In quest'ottica, la Regione ha provveduto ad elaborare e a formalizzare un documento di richieste da presentare e negoziare con i rappresentanti del governo in sede di commissione paritetica. Su proposta della Giunta, l'assemblea regionale siciliana ha approvato dunque all'unanimità, nella seduta del 21 ottobre 2010, l'ordine del giorno n. 203 sui criteri da seguire nell'attuazione del federalismo fiscale. Tra le richieste avanzate, tutte essenzialmente centrate sul versante del prelievo fiscale e delle entrate regionali, è da segnalare la riproposizione di molte delle richieste di piena attuazione statutaria che abbiamo visto accompagnare tutta l'evoluzione dell'istituzione regionale: il cri-

(72) Cfr. *Federalismo: governo e Regioni a statuto speciale, tavoli singoli*, Comunicato DIRE, 16 marzo 2009.

terio della territorialità dell'imposta abbinato al criterio di territorialità della riscossione (principio peraltro fatto proprio dallo Stato e utilizzato nella legge delega rispetto alle Rso); la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, ovvero sia la garanzia che nessun onere relativo al finanziamento degli enti locali possa intaccare il bilancio regionale; la piena attuazione dell'art. 37 dello statuto, con tanto di riscrittura della norma di attuazione in modo da renderla immediatamente efficace; la garanzia che, in conformità con quanto disposto dall'art. 38 dello statuto, siano stabiliti e rispettati precisi criteri di quantificazione del contributo di solidarietà. A queste richieste certo non nuove ne va aggiunta un'altra, ovvero la previsione di una forma di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati in Sicilia. Proprio in Sicilia, infatti, avviene la raffinazione di circa il 40% della produzione nazionale, equivalente come gettito a circa 8 miliardi di euro l'anno che attualmente entrano nelle casse dello Stato, mentre la Regione subisce l'inevitabile carico ambientale che ne consegue.

Oltre all'azione congiunta con le altre Rss e alle richieste singolarmente avanzate al governo tramite la Commissione paritetica, l'azione regionale ha poi parallelamente seguito il "tradizionale" binario del contenzioso costituzionale per difendere le proprie prerogative: un primo ricorso è stato avviato il 6 luglio 2009 (appena due mesi dopo l'emanazione della legge delega) contro alcuni articoli della legge 42/2009, lamentando una serie di violazioni dell'art. 36 nonché degli artt. 32, 33 (beni demaniali e patrimonio) e 43 (quest'ultimo relativo alla titolarità esclusiva della Commissione paritetica in materia di definizione delle norme di attuazione) dello statuto. Delle quattro questioni sollevate, tre sono state dichiarate inammissibili e la quarta infondata con la sentenza 201/2010 della Corte. Tuttavia tale sentenza, pur risoltasi con esito contrario rispetto alle richieste della Sicilia, sancisce in maniera univoca che "la clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 42/2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27", fornendo così alla Regione un ulteriore appiglio che essa ha poi abbondantemente utilizzato nei ricorsi

o comunque nei contenziosi con lo Stato contro i decreti attuativi della legge delega potenzialmente o anche solo parzialmente applicabili al caso siciliano. Si fa riferimento, nella fattispecie, ai seguenti decreti:

a) Il già citato decreto sul federalismo fiscale municipale (d.lgs. 23/2011), di cui la Regione Sicilia ritiene gli artt. 2 (che riscrive la distribuzione dei tributi – in larga parte immobiliari – tra Stato ed enti territoriali) e 14 (che dispone l’ambito di applicazione del nuovo fisco dei sindaci estendendolo anche alle Rss) lesivi delle proprie prerogative statutarie e in particolare dell’autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37. Secondo la Regione, che si era già espressa sfavorevolmente negando l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, “l’applicazione di queste norme alla Sicilia provocherebbe la sottrazione di risorse proprie [...] e un notevole squilibrio finanziario, che potrebbero pregiudicare la possibilità di esercitare le funzioni per carenza di risorse”⁷³. La Sicilia ha avviato in merito un ricorso presso la Corte costituzionale nel maggio 2011.

b) Il decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale (d.m. 2 novembre 2010, pubblicato sulla G.U. il 1° aprile 2011) recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, che dà prima attuazione all’art. 16 della legge 42/2009. In questo caso ad essere lamentata è invece l’esclusione delle Rss dalle disposizioni previste in materia di perequazione. Se questo è corretto, in quanto il suddetto art. 16 non è applicabile alle autonomie differenziate, la Sicilia chiede però che anche sulla perequazione infrastrutturale la trattativa tra Stato e Regioni a statuto speciale sia definita in termini bilaterali attraverso le norme di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la Sicilia, così come la Sardegna, restino fuori dai meccanismi di solidarietà infra-nazionale. Qui ovviamente non siamo di fronte a un ricorso da parte della Regione, ma il problema della perequazione infrastrutturale rappresenta un leit-motiv costantemente riproposto nei documenti ufficiali e nei numerosi comunicati che il Presidente e l’assessore

(73) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore – Guida al Diritto*, 27 maggio 2011.

regionale all'economia hanno rilasciato alle varie agenzie di stampa nell'arco degli ultimi mesi.

c) Il d.lgs. 118/2011 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Ad essere contestata tramite ricorso alla Corte costituzionale è stavolta l'illegittima estensione alle Regioni autonome dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti per le Rso, in quanto le disposizioni del decreto esulano dagli artt. 15, 22 e 27 della legge delega che, come si è detto, sono da considerare gli unici direttamente estendibili alle Rss⁷⁴. Anche in questo caso la Regione Sicilia aveva già manifestato la propria contrarietà allo schema del decreto prima della sua approvazione, tramite una lettera indirizzata al Presidente della Commissione parlamentare sul federalismo Enrico La Loggia nel maggio del 2011⁷⁵.

A scatenare il malcontento dell'amministrazione siciliana è comunque l'impianto stesso del federalismo così come il governo lo sta concretizzando, che sembra assumere tratti sempre meno equi man mano che i singoli decreti vengono approvati (anche in quei casi dove le Rss non sono direttamente chiamate in ballo) e che appare sempre più distante sia dallo spirito originario della legge delega, sia dall'inizialmente dichiarata volontà, da parte del governo centrale, di instaurare veri e propri negoziati bilaterali con le autonomie per armonizzare la loro specialità nel quadro delle nuove regole di conduzione delle politiche di prelievo fiscale e di finanziamento della spesa. Il rischio, secondo il Presidente della Regione Raffaele Lombardo, è che la Sicilia e più in generale le Rss del Mezzogiorno si trovino invece a pagare il “debito” del governo nazionale con la Lega rimanendo schiacciate sotto una sorta di federalismo “feticcio”, sempre meno solidale e attento a ridurre le distanze tra Nord e Sud del paese⁷⁶. Il caso della

(74) Cfr. *Federalismo fiscale, impugnato il decreto su sanzioni e premialità*, in *Gazzetta del Sud on-line*, 23 settembre 2011.

(75) Comunicato stampa Regione Sicilia, *Federalismo fiscale: Armao chiede a La Loggia modifica decreto*, 26 maggio 2011.

(76) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo: Sicilia non in-*

fiscalità di vantaggio richiamato poc'anzi, ovvero la previsione della facoltà per le Regioni coi conti in ordine di ridurre l'IRAP fino ad azzerarla, rappresenta infatti secondo Lombardo "un chiaro e lampante esempio di fiscalità di svantaggio per il Sud e il Mezzogiorno, che avrebbe invece bisogno di spinte concrete allo sviluppo in vista del superamento del gap con le Regioni del Nord"⁷⁷.

La situazione non appare certo più rosea se consideriamo che il processo di attuazione del federalismo fiscale e i concomitanti negoziati con le Rss si stanno dipanando non solo in un contesto di profonda crisi finanziaria dello Stato, caratterizzato quindi da tagli alla spesa pubblica e da enormi difficoltà a ricorrere a compensazioni di carattere distributivo, ma anche in un momento di forte turbolenza nella compagine politica al governo del paese. Stretta tra scandali contingenti e necessità di ricomporre maggioranze sempre più magmatiche, l'attenzione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale dagli attori politici di livello nazionale ha conosciuto negli ultimi mesi una significativa battuta d'arresto, così come è accaduto ad altri atti e documenti che avrebbero potuto influire sull'andamento del negoziato (dal Piano Sud al decreto sullo sviluppo, all'assegnazione dei fondi FAS) rendendo più fluido il confronto tra Stato e Regioni. Il percorso verso una versione compiuta del federalismo fiscale prefigurato dalla legge delega 42/2009 è dunque tuttora ampiamente in corso, così come resta ancora da completare la realizzazione di alcuni passi fondamentali per poterne valutare pienamente le potenzialità (non ultima, ad esempio, la determinazione dei fabbisogni standard). In questo scenario, la partita giocata dalla Sicilia non può dirsi ancora terminata.

tende pagare debito del governo con Lega, 2 febbraio 2011, www.raffaelelombardo.it/2011/02/02/federalismo-sicilia-non-intende-pagare-debito-del-governo-con-lega/.

(77) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo in CDM. Dov'erano i Ministri siciliani?*, 7 ottobre 2010, www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.