

## **Proposta di Legge-Voto ex art. 18 Statuto Regione Siciliana**

### **Nome del Provvedimento: Legge sui rapporti finanziari tra Stato e Regione Siciliana e di attuazione del Titolo V dello Statuto Speciale della Regione Siciliana**

#### **Relazione introduttiva:**

I rapporti finanziari tra Stato italiano e Regione siciliana sono caratterizzati – come è noto – dal perdurare di un inadempimento nell’attuazione del dispositivo statutario che data ormai dalle origini dell’Autonomia stessa.

Il cuore dell’Autonomia siciliana risiede proprio nel Titolo V dello Statuto (Patrimonio e Finanze). Il suo dettato è molto semplice e chiaro: la Regione ha potestà impositiva autonoma, e introita ogni tributo maturato sul territorio, anche su quelli che, in ragione dell’unità economica del Paese (ad esempio le entrate doganali) non possono essere manovrati dalla finanza regionale, ma, in cambio, si fa carico della maggior parte della spesa corrente, sia propria, sia degli enti locali, cui comunque deve garantire la più ampia autonomia finanziaria. Ovviamente sono presenti rapporti e compensazioni, tra la finanza statale e quella regionale, ma si tratta di rapporti marginali, fissati per diritto costituzionale, le cui finalità sono essenzialmente quella di garantire – si direbbe oggi – la coesione economica e sociale del Paese, nonché la sua fondamentale unità economica. Per il resto la Sicilia disponeva, e sulla carta dispone ancora, di una forma avanzata e radicale di federalismo fiscale fondata sulla responsabilità che in quanto tale merita rispetto.

Per questa ragione, e solo per questa ragione, allo Stato erano riservati alcuni campi legislativi (in verità davvero secondari rispetto all’ampilissimo dispositivo degli artt. 14 e 17 dello Statuto); a questi campi legislativi residuali sono connesse funzioni esecutive che possono comunque essere delegate alla Regione, con l’esclusione implicita della Difesa, degli Esteri e di ogni altra parte dell’Amministrazione Pubblica che attiene alla personalità giuridica di diritto pubblico internazionale, la quale può essere attribuita solo allo Stato. Per finanziare queste attività residuali dello Stato (Interni, Giustizia, Difesa, e poco altro) era stata prevista una riserva di gettito per lo Stato al secondo comma dell’art. 36, prima che la collocazione in Sicilia dei più importanti impianti di raffinazione di prodotti derivati del petrolio rendesse queste entrate assolutamente sovrabbondanti rispetto alle esigenze per le quali esse erano state istituite.

In questo impianto finanziario di autosufficienza la Sicilia poteva chiedere allo Stato soltanto un contributo perequativo che oggi chiameremmo “infrastrutturale”, il cosiddetto “Fondo di Solidarietà Nazionale” ex art. 38 dello Statuto, senza alcuna perequazione che finanziasse le spese correnti, almeno prima che la Riforma del Titolo V del 2001 non prevedesse, all’art. 119, un fondo perequativo per le regioni a minor capacità contributiva,

ma questo non attinente alla “specialità” della Sicilia, bensì a un ordinamento costituzionale di diritto comune.

Il primo presidente della Regione riuscì ad avviare la vita amministrativa della Regione inserendo d'imperio, nei primi esercizi finanziari, le entrate dei principali tributi erariali in “sostituzione” dei tributi propri previsti dall'art. 36, e in attesa di poterli istituire. In assenza di un foro costituzionale giudicante sulle controversie tra Stato e Regione (l'Alta Corte avrebbe avviato i propri lavori solo nel 1948, per non parlare della Corte Costituzionale, ancora molto di là da venire) bastò il solo “ordine” dato dal Presidente Alessi alle Intendenze di Finanze in virtù dei suoi poteri di Ministro della Repubblica, allora presi nella giusta considerazione, nei quali era succeduto all'Alto Commissario Civile per la Sicilia, a realizzare una situazione di fatto della quale allo Stato non restò che prendere atto.

Di lì a poco, nel 1948, si arrivò ad un primo decreto che regolava la vita finanziaria della Regione, sebbene in via espressamente provvisoria. La Regione, in virtù di tale decreto attuativo (D. L.vo 507/1948), continuava a percepire, “in sostituzione” dei tributi propri, il gettito delle più importanti imposte dirette e indirette dell'epoca (l'imposta generale sull'entrata, l'imposta complementare, ed altre), ma poteva deliberare in materia tributaria solo nella materia residuale che fosse lasciata espressamente da legge dello Stato alle competenze regionali. La Regione, allora, fece l'errore sostanziale di non farsi carico, come lo Statuto prevede espressamente all'art. 37, di uffici finanziari propri, ma decise di continuare ad avvalersi di quelli dello Stato, cui doveva persino rimborsare le spese, e che “teoricamente” avrebbero dovuto prendere disposizioni direttamente dalla Regione. Di fatto si è creata in tal modo una “doppia dipendenza”, in cui la voce dello Stato resta quella più autorevole, la Regione paga, e la dipendenza dello Stato avrebbe causato nel tempo un mancato gettito alle finanze regionali progressivamente sempre più ampio.

La Regione tentò dapprima di affermare una potestà legislativa esclusiva in materia tributaria, recependo di volta in volta le nuove norme tributarie che lo Stato andava via via attuando, ma la stessa Alta Corte decise che le leggi dello Stato in quanto tali si applicavano su tutto il territorio nazionale senza bisogno di espressi “recepimenti”, fintanto che, almeno, non fosse attuata la parte dello Statuto in questione ovvero fintanto che non fosse stata la legge dello Stato stessa a disporre limiti alla propria efficacia territoriale. Secondo la giurisprudenza dell'Alta Corte, equilibrata ma pur sempre relativamente “pendente” dalla parte dello Stato, nella vigenza di un accordo finanziario “provvisorio” qual era quello esitato nel 1948, la legge regionale poteva soltanto attuare prudentissime modifiche di singoli tributi (ad esempio su specifiche aliquote o esenzioni), quando fosse in gioco un interesse regionale, ma pur sempre rispettando non solo i principi generali della legislazione di settore (come per qualunque altra materia concorrente) ma anche quelli della singola legge, del singolo tributo, su cui si interveniva legislativamente. Non escludeva l'Alta Corte che il disposto letterale dello Statuto fosse invece pienamente attuato, ma rimandava per questo ad un più compiuto decreto attuativo che non intervenne mai durante gli anni del suo effettivo funzionamento.

La Corte Costituzionale, subentrata “di fatto” all'Alta Corte a partire dal 1957, non rinnegò mai questa apertura di principio all'attuazione dello Statuto, ma nel concreto trovò sempre

il modo di inibire del tutto, trovando di volta in volta il principio necessario allo scopo, la potestà tributaria autonoma della Regione. Va anche detto che è proprio sulla materia finanziaria che si inceppò l'Alta Corte, con un ricorso alla Corte Costituzionale da parte dello Stato contestato per competenza dalla Regione, e sempre sulla materia finanziaria si consumò ancora un drammatico scontro tra Stato e Regione che durò lungo tutta la fine degli anni '50 e l'alba del decennio successivo.

La normalizzazione politica che ne seguì determinò un definitivo allontanamento dal modello statutario. Il decreto attuativo del Titolo V dello Statuto arrivò infatti solo con il DPR 1074/1965 con il quale per un verso lo Stato riconosceva la piena devoluzione della maggior parte dei tributi riscossi nell'isola e una "teorica" applicazione dell'art. 37, che tuttavia non trovò nei fatti applicazione alcuna, mentre dall'altro comprimeva la potestà tributaria della Regione a tal punto da renderla puramente virtuale.

Questo modo distorto di applicare l'autonomia finanziaria deresponsabilizzava la Regione dalle potestà fiscali che le erano attribuite per consegnarle solo un'autonomia di spesa che, separata artificialmente dalla corrispondente autonomia di entrata, favoriva fatalmente un lento scivolamento verso un'economia assistita e improduttiva, causa della maggior parte dei mali odierni della Sicilia. In questo modo, oltretutto, si impediva la nascita di un'economia siciliana che fosse realmente competitiva con altre centrali produttive del Paese, le quali, ad evidenza, vedevano privilegiati i loro interessi da parte dello Stato.

L'equilibrio tuttavia resse per molti anni e teoricamente è ancora vigente. La riforma tributaria degli anni 1972/73 avrebbe dovuto consigliare almeno una riformulazione del decreto attuativo vigente, giacché i tributi devoluti indicati nel decreto del 1965 non erano a quel punto più esistenti. Non si optò però per una sua riformulazione, ma si attribuì "di fatto" una corresponsione alla Regione del gettito dei nuovi tributi che sostituivano i precedenti, per mezzo di una decisione "unilaterale" del Ministero delle Finanze. Gli uffici finanziari siciliani, teoricamente dipendenti disciplinarmente dalla Regione, in realtà statali, si attennero a quelle disposizioni, ovviamente più favorevoli allo Stato. I tributi nuovi, poi, privilegiavano ancor più il luogo di residenza dei contribuenti rispetto al luogo di manifestazione del presupposto d'imposta, determinando nel tempo una progressiva indebita erosione delle entrate finanziarie siciliane, la quale "avanzava" – per così dire – in parallelo con i corrispondenti processi di integrazione verticale e orizzontale operanti nei più svariati settori economici.

Lo Stato surrogò i trasferimenti infrastrutturali propri con quelli di derivazione comunitaria, man mano che questi si rendevano disponibili e progressivamente interruppe ogni funzione di carattere riequilibratrice. Alla fine degli anni '80 il Fondo di Solidarietà Nazionale fu totalmente azzerato, poi ripristinato, dopo un decennio, ma con cifre assolutamente simboliche.

Nel frattempo la Regione continuò con la sua inefficiente "autonomia di sola spesa". Cessata la possibilità di espansione diretta della propria burocrazia, attivò, a partire dagli anni Ottanta e a finire sin ai primi anni del nuovo Millennio, un ricorso patologico al

preariato pubblico che cominciò ad ingessare gran parte della spesa pubblica sulla parte corrente. In questo progressivo degrado – va anche detto – quasi mai intervennero i Commissari dello Stato a censurarlo.

Gli interventi normativi degli ultimi decenni hanno poi nominalmente operato nel segno di una rivalutazione del cosiddetto “federalismo fiscale”, ma nei fatti hanno sempre più contratto le risorse a disposizione della Regione e degli Enti locali siciliani sino a rischiare oggi di non consentire loro di svolgere le funzioni istituzionali assegnate. E infatti, se l’attribuzione di risorse alla Regione non ha più fatto progressi dal 1965 ad oggi, se non addirittura segnare dei regressi, la Regione si è nel tempo fatta carico ormai di quasi tutte le “funzioni proprie” di cui al primo comma dell’art. 20 del suo Statuto. La Sicilia ormai paga da sé la quasi totalità dei servizi pubblici su cui la Regione possa vantare competenze legislative, con la sola esclusione della Scuola, dell’Università e di circa metà della spesa sanitaria, oltre a qualche trasferimento erariale, sempre meno significativo, a favore degli enti locali.

Il trasferimento delle funzioni delegate, invece, e cioè dell’amministrazione della giustizia, degli interni e poco altro, è rimasto saldamente nelle mani dello Stato, ma – come è nell’impianto statutario – lo Stato avrebbe dovuto comunque continuare a sostenerne il costo, anche perché a tale titolo trattiene in Sicilia le entrate di cui al secondo comma dell’art. 36. Qualora le trasferisse alla Regione dovrebbe quindi acconsentire ad una compartecipazione della stessa sui residui tributi erariali ovvero procedere ai trasferimenti necessari.

L’art. 37 dello Statuto, nonostante il nuovo decreto attuativo (il D. L.vo 241/05) e la successiva normativa derivata, è rimasto anch’esso sostanzialmente lettera morta. Già questo citato decreto attuativo contiene un principio, quello del simmetrico passaggio di competenze alla Regione, che è stato fonte di interpretazioni controverse e che appare accettabile fino a che la Regione non abbia completato il passaggio di competenze dovuto per Statuto, ma certamente non oltre, giacché altrimenti la Sicilia si trasformerebbe in un “paese tributario” dell’Italia, non ricevendo in cambio di questo tributo altro se non la “protezione e rappresentanza internazionale”, gli apparati repressivi dello Stato, e un servizio del debito pubblico statale relativo però a spese che trovano quasi del tutto altrove il loro concreto beneficio.

Anche senza arrivare all’accollo di tutte le funzioni statutariamente previste la giurisprudenza costituzionale ha stabilito, peraltro, che il “simmetrico” passaggio di competenze va inteso in senso stretto come quello relativo alle funzioni amministrative di accertamento, liquidazione e riscossione delle relative somme. Ad ogni modo l’art. 37 non ha avuto ad oggi nessuna applicazione se non quella *transitoria*, e puramente simbolica, del triennio 2013-15, peraltro pari sostanzialmente a zero, non solo per l’irrelevanza quantitativa in sé, ma anche per la sua detrazione, questa invece *definitiva*, dai modestissimi trasferimenti residui per perequazione infrastrutturale ex. Art. 38 Statuto. Gli ultimi interventi, in ultimo, a regime determinerebbero una condizione peggiorativa e di inadempimento praticamente definitivo, sia dell’art. 37 sia dell’art. 38 dello Statuto,

risolvendosi in un vero e proprio danno ingiustificato e iniquo alla Regione e alla Sicilia tutta.

Altri fenomeni di “non” leale collaborazione tra Stato e Regione potrebbero essere riportati in questa sede. Valga per tutti l'accordo di garantire alla Regione una compartecipazione sulle imposte di produzione in cambio di un innalzamento della quota del fondo sanitario a carico della Regione: l'innalzamento si è avuto, ma non la compartecipazione che avrebbe dovuto finanziarla. O ancora l'uso, da parte dello Stato, della definizione del livello di spese “concesso” nel patto di stabilità interna per imporre alla Regione la rinuncia unilaterale a tutti i propri diritti, anche qualora eventualmente riconosciuti al termine di un contenzioso.

Per ovviare a questa situazione di stallo, e di prevalenza dei rapporti di forza sulla ragione giuridica, posta anche la relativa macchinosità dei procedimenti di attuazione dei decreti attuativi dello Statuto per mezzo dell'apposita Commissione Paritetica, si è recentemente approvato un disegno di legge-voto di rango costituzionale (ex art. 18 dello Statuto) per attribuire alla Regione anche il gettito delle Imposte di Produzione. Tuttavia vi è il fondato rischio che questo progetto di riforma, che determinerebbe un passaggio netto di risorse dallo Stato alla Regione, possa essere presentato come un “privilegio” inopinato per la Regione, non coperto finanziariamente e non sostenibile in un momento di gravissima crisi per le finanze statali.

Per poter giustificare questo indispensabile passaggio di risorse basterebbe ricordare che la *ratio* della sua attribuzione allo Stato era quella dello svolgimento delle funzioni statali non delegabili alla Regione, che oggi incidono sullo Stato per un importo di gran lunga minore del gettito delle imposte in parola. Ma anche questa argomentazione politica potrebbe non essere sufficiente.

Per questa ragione si propone la presente legge-voto, questa volta ordinaria, in cui la materia dei rapporti finanziari tra Stato e Regione è intanto fissata per legge statale, anche per superare i difetti di competenza della legislazione regionale in materia, ma soprattutto che è fondata sulla responsabilità e sulla trasparenza e lealtà dei rapporti tra centro e periferia.

La Sicilia, in altri termini, è vero che ottiene con il presente provvedimento la “quasi” totalità del gettito tributario maturato sul proprio territorio, ma, in cambio, non richiede più alcun aiuto o assistenza da parte dello Stato per le spese di parte corrente, dando per questa via un forte contributo alle politiche di risanamento delle finanze statali (art. 1). Risulta così oggettivamente difficile presentare questa richiesta di legittimo autogoverno ed autofinanziamento come una richiesta di privilegio.

La legge non può operare soltanto sul piano finanziario ma anche su quello delle funzioni amministrative. Non si possono “passare” risorse alla Regione senza “passare” altrettante funzioni. Questo passaggio – come è noto – è lungo e complesso. Proprio per ovviare alle lentezze del passaggio ex art. 43 dello Statuto, si ripristina in vigore un decreto legislativo del 1947 (il n. 567), teoricamente ancora in vigore ma mai attuato: tutte le funzioni statali in Sicilia sono attribuite alle dipendenze gerarchiche del Presidente della Regione, non nella

qualità di Presidente della Regione, bensì nella qualità di delegato del Governo dello Stato (art. 2). In tal modo trova pure attuazione, nel suo significato originario, il disposto dell'art. 21 dello Statuto, che attribuisce al Presidente della Regione il ruolo di Ministro della Repubblica. Il Presidente non è Ministro per "privilegio", ma proprio in quanto è il principale responsabile gerarchico dell'amministrazione statale in Sicilia e "rappresenta lo Stato in Sicilia", quasi vero e proprio "Luogotenente" del Governo e dello stesso Capo dello Stato. La Commissione avrà tempo e modo di far passare uffici e personale dallo Stato alla Regione: intanto questi passano dai Ministeri al "Presidente-Ministro", sempre all'interno dello Stato, realizzando in un passaggio solo l'effetto finale voluto.

Ovviamente, però sono necessarie anche norme speciali e più stringenti, a tutela di quelle "branche" dell'amministrazione statale che sono di particolare importanza per la vita regionale. Il passaggio alla Regione dell'agenzia delle entrate e di tutti gli uffici finanziari deve infatti essere immediata per garantire la giusta "linea di comando" e quindi la certezza del gettito, oggi insidiato da disposizioni centrali che addirittura sono *contra legem* (come gli "accantonamenti" sui principali tributi, disposti a favore dell'erario a partire dal 2013, in aperta violazione del DPR 1074/1965, superiore gerarchicamente a qualunque legge ordinaria), supinamente accettati oggi dalle amministrazioni finanziarie periferiche dello Stato in Sicilia, senza porsi minimamente il problema della mancata copertura, per le finanze regionali e locali, di questi provvedimenti. Anche gli interni, per dare esecuzione degli artt. 15 e 31 dello Statuto, pur restando sempre "statali", hanno un regime particolare, che però può essere regolato soltanto da legge statale. E pertanto, trattandosi in questo caso proprio di legge dello Stato, non vi è migliore occasione di regolare anche questa materia.

Questa devoluzione è proposta anche per le materie di cui al secondo comma dell'art. 20, e quindi per quelle propriamente statali, con la significativa eccezione della difesa. E, tratto saliente e qualificante della riforma (art. 3), il relativo costo viene posto integralmente a carico della Regione.

Il perno della riforma sta dunque tutto in questo art. 3: una Regione che rinuncia ad ogni diritto di perequazione per le spese di parte corrente (salvo quelle che autonomamente lo Stato vorrà disporre) ha diritto di chiedere tutte le risorse tributarie maturate nel suo territorio salvo quanto spetta allo Stato per ripagarsi delle sue funzioni svolte per conto della Sicilia. Lo Stato non deve e non può più, dopo questa riforma, imporre forme di *austerity*, non potrà più tagliare tribunali o scuole o ospedali. Sarà la Sicilia, con le proprie risorse, a decidere il dimensionamento dei servizi pubblici (art. 4).

Una volta fatto carico alla Regione di tutte le spese si potrà chiedere legittimamente la parallela devoluzione di tutte le entrate, e ovviamente non soltanto di quelle materialmente riscosse nel territorio, ma di tutte quelle *maturate*, come presupposto d'imposta nel territorio, acque territoriali incluse per non perdere ad esempio alla Regione il gettito derivante dai pozzi offshore. Questa richiesta, posta in tali termini, appare ora ragionevole e fondata. Per consentire alla Regione di esplicare appieno la propria potestà tributaria attiva, garantita dall'art. 36, è necessario però stabilire con altra norma derivante da legge

statale (qui contenuta all'art. 7) l'inibizione dell'efficacia delle legge tributarie statali sul territorio siciliano.

I tributi propri garantiti dallo Statuto, infatti, non possono che essere "sostitutivi" di quelli erariali, e non solo "integrativi", laddove ormai lo Stato italiano ha coperto quasi qualunque materia oggetto di possibile tassazione. Per evitare, tuttavia, che si possa vedere in questo una frantumazione dell'unità economica del Paese, la legge prudentemente dispone questa piena autonomia solo per i tributi di secondaria importanza, laddove per i principali si dispone una soluzione di compromesso che ricalca sostanzialmente gli equilibri vigenti nel periodo in cui era materialmente operante l'Alta Corte: i principali tributi sui redditi e l'IVA resterebbero quindi "devoluti" alla Regione, ma – questa volta – con la possibilità di una legislazione regionale concorrente volta a modificarne taluni aspetti accessori come le aliquote, o le detrazioni ed esenzioni. In questo modo, accollando alla Sicilia stessa l'onere di eventuali minori entrate, si attribuisce alla Regione la potestà di realizzare una fiscalità di vantaggio con propria legislazione, che peraltro proprio perché non sostenuta da una finanza centralizzata non configurerebbe neanche un "aiuto di stato" in quanto tale incompatibile con il mercato unico europeo (sebbene per molte e note ragioni strutturali vi sarebbero anche forti motivazioni a sostegno di questi "aiuti").

Le entrate della Regione quindi, a parte quelle di natura patrimoniale, sarebbero suddivise nei tre ambiti seguenti.

Il *primo* è quello delle entrate devolute ma indisponibili dalla legislazione regionale (art. 10) consistenti nelle entrate pubbliche non tributarie (disposte da normative che esulano dalla competenza legislativa della Regione ex art. 36 dello Statuto) e in quelle doganali, che sono disposte da norme europee (dazi) o da norme nazionali (IVA alle importazioni) che non consentono variazioni regionali di sorta. È ben vero che per taluni beni di importazione l'art. 39 dello Statuto dispone di un'esenzione doganale, ma questa, ed altre eventuali particolari condizioni doganali consentite dall'*insularità*, sono affidate ad una normativa europea che la nostra legge si limita a recepire preventivamente, quale che essa dovesse essere (art. 5).

Il *secondo* è quello delle entrate devolute ma solo parzialmente disponibili (art. 9), come le imposte sul reddito, l'IVA e le imposte sostitutive delle precedenti, della massima rilevanza economica.

Il *terzo* è quello delle entrate totalmente proprie (art. 8), per le quali è espressamente esclusa l'efficacia delle normative statali nei confronti del territorio regionale, a carattere residuale.

Per quanto concerne le entrate di carattere patrimoniale, anche qui stante la complessità del passaggio di demanio e patrimonio statale alla Regione, si dispone (art. 12) un passaggio provvisorio dell'*uso* e dei relativi redditi alla Regione in attesa di una più compiuta definizione della relativa titolarità per mezzo dei Decreti attuativi dello Statuto.

Un modello così ampio di Autonomia consente di certo alle amministrazioni regionali e locali di non dover nemmeno fare ricorso ad indebitamenti, e tuttavia tale previsione non

può essere del tutto ignorata. Conformemente ad alcune storiche esperienze si esprime, per questi prestiti “interni” (ex art. 41 dello Statuto), la forma del *Certificato di Credito Fiscale* privo di interessi, in quanto di facile accettazione e diffusione, meno oneroso per la Regione, e soprattutto “fattibile” per la natura di “sostituto dell'erario” che la Regione svolge in Sicilia per la quasi totalità delle entrate pubbliche. Lo strumento introdotto (art. 11) ha una duplice funzionalità.

Per un verso esso può essere visto come un'esperienza-pilota che lo Stato poi potrebbe replicare su scala nazionale. L'introduzione in Italia di certificati di credito fiscale, usati nel mercato interno come mezzi di scambio su basi volontarie, è forse oggi l'unica soluzione praticabile, alternativa all'austerità senza fine, per la riduzione del debito pubblico senza rovinosi *default* o altri provvedimenti emergenziali. Per un altro lo strumento circolerebbe nel territorio, sia pure su basi fiduciarie o volontarie, come vero e proprio strumento di pagamento “complementare”, alleviando la drammatica crisi di liquidità in cui versa la Sicilia di oggi. Questo favorirebbe la domanda interna, e quindi i redditi e l'occupazione, senza alcuna controindicazione, come ad esempio l'inflazione, fino a che almeno non si abbia il “pieno impiego dei fattori”; ciò che in Sicilia appare davvero molto al di là da venire.

Secondo il modello attuato nella presente legge, conforme fedelmente al modello statutario, lo Stato sosterrrebbe in Sicilia le sole spese per l'amministrazione militare. Sempre nell'interesse della Sicilia, ma fuori dall'Isola, sarebbero attribuibili alla Regione una quota parte di alcune spese nazionali comuni, quali la rappresentanza estera o il funzionamento degli organi centrali dello Stato o il servizio del debito pubblico.

Il modello di autonomia responsabile è molto radicale: la Sicilia quindi “pagherebbe”, quasi a pie' di lista, per questi servizi ricevuti dallo Stato. Lo Stato tratterrebbe (come oggi) quale unica imposta erariale le entrate da giochi e scommesse a sostegno delle spese militari e, se capienti, anche di parte delle spese “centrali” attribuibili alla Regione. In questo modo la devoluzione alla Regione delle accise (sia delle imposte di produzione oggi di competenza dello Stato, sia di quelle di consumo oggi teoricamente di competenza regionale ma mai introitate dalla Regione di fatto) troverebbe la sua ragion d'essere e non potrebbe in alcun modo essere concepita come un privilegio. Non si fa menzione, nella legge, delle entrate da “monopoli” (lo Statuto parla solo di “Tabacchi”) perché nel regime concorrenziale europeo queste entrate sono sostanzialmente azzerate e non appare di alcun rilievo prenderle in considerazione.

Da qui l'attribuzione all'erario delle entrate da giochi e scommesse (art. 13) come generalizzazione delle entrate del solo “Lotto” di cui parla espressamente lo Statuto. La Regione, sempre nello spirito di totale ripagamento delle spese statali per la Sicilia, qualora queste fossero incapienti, resterebbe obbligata ad un vero e proprio trasferimento finanziario a favore dello Stato. Sempre nello stesso articolo, tuttavia, si è voluta mettere una norma di salvaguardia (il due per cento del PIL come somma massima di questo trasferimento) per garantire la sostenibilità economica dello stesso e per non esporre la Sicilia a richieste arbitrarie ed esorbitanti rimesse alla pura discrezionalità dello Stato. Se il



PIL della Sicilia ammonta a circa 86 miliardi di euro l'anno, si tratterebbe comunque di un massimale piuttosto elevato (1,7 miliardi di euro l'anno circa).

L'art. successivo (art. 14) dispone regole oggettive per la determinazione dei criteri di regionalizzazione delle spese comuni. In particolare, per il servizio del debito pubblico, una volta che lo Stato nulla spende (a parte la difesa) direttamente per la Sicilia, la ripartizione non può essere posta soltanto in base a criteri economici (PIL) o demografici (popolazione) ma in base all'effettiva incidenza della spesa pubblica statale siciliana rispetto al totale nazionale.

Lo stesso articolo non impedisce allo Stato di destinare risorse aggiuntive – essenzialmente quelle previste dalle norme di diritto comune dell'art. 119 della Costituzione – per la coesione economica o per perequare la minor capacità contributiva siciliana rispetto a quella nazionale, ma rimette alla piena discrezionalità statale queste perequazioni, che – in condizioni di difficoltà finanziarie – potrebbero pure annullarsi del tutto.

L'unica garanzia per la Sicilia viene posta invece per la perequazione infrastrutturale, nella lettera e nello spirito dell'art. 38 dello Statuto, perché viene considerata indispensabile per poter far correre ad armi pari la Sicilia rispetto al resto del territorio nazionale. I suoi criteri di determinazione, in realtà già definiti dall'art. 38 dello Statuto, e però rimessi dalla giurisprudenza costituzionale alla discrezionale potestà legislativa dello Stato, sono ribaditi per legge con questa occasione.

Ma anche su queste perequazioni sono previste restrizioni. Qualora le entrate da giochi e scommesse, riservate allo Stato come si è visto, superassero le spese correnti dello Stato in Sicilia, verrebbe da un lato garantita la compartecipazione alla Regione di questa quota eccedente, ma per altro verso questa quota andrebbe ad abbattere il Fondo di Solidarietà Nazionale per un pari importo, giacché si suppone che in questo caso la Sicilia, con i propri prelievi tributari, sarebbe in grado di provvedere da sé, almeno in parte, persino al recupero del *gap* infrastrutturale.

La legge è completata da alcune norme finali non meno importanti di quelle centrali del provvedimento.

È presente intanto una norma di indirizzo che costringerebbe il legislatore regionale a devolvere funzioni e risorse verso i Comuni siciliani, e in genere gli enti locali, ad evitare che un centralismo regionale replichi nel piccolo le distorsioni del centralismo nazionale.

È disposta una graduale applicazione del dispositivo, per garantire intanto la sua immediata copertura finanziaria e per dare il tempo alle parti di adeguare le proprie politiche di spesa alle effettive disponibilità di entrata.

Sono fatti salvi quei peculiari diritti costituzionali della Sicilia che però non possono trovare attuazione in una legge generale come la presente: in particolare la devoluzione integrale delle funzioni amministrative di cui all'art. 20 dello Statuto è sostanzialmente rinviata per ciò che riguarda il comparto previdenziale e assistenziale e per ciò che riguarda l'autorità di vigilanza sul settore bancario, così come la "regionalizzazione" dei relativi flussi

finanziari e delle relative risorse (come le riserve di cui all'art. 40 dello Statuto che, in tal modo, resterebbe ancora inattuato). La petizione di principio tuttavia è bene che resti, in modo da orientare il legislatore verso alcuni interventi settoriali che possano completare nel prossimo futuro il processo di attuazione dello Statuto in materia economica e finanziaria.

È infine modificata la funzione del Commissario dello Stato, incompatibile con un sistema di fatto centralizzato di controllo di costituzionalità difforme dall'originario dettato statutario, almeno in attesa di un migliore coordinamento delle norme statutarie con quelle costituzionali. Il Commissario, per non porre la Sicilia in condizioni di "minore autonomia" rispetto alle stesse regioni a statuto ordinario, dovrebbe svolgere ora *ex post* e non più *ex ante*, il proprio sindacato di costituzionalità della normativa regionale. La ragione di tale modifica di funzioni, peraltro supportata dall'orientamento emerso in una recente ordinanza della Corte Costituzionale, e che andrà probabilmente confermata da vera e propria sentenza, va cercata nel fatto, ormai inoppugnabile, che la figura commissariale rappresenta una sorta di "censore preventivo" della legislazione regionale ormai presente nella sola Sicilia. La sua inerenza con la materia finanziaria è testimoniata dagli interventi sempre più incisivi delle impugnative commissariali in tale materia; non si può, in altri termini, disporre per un verso un'autonomia finanziaria così ampia come quella della presente legge, e al contempo esporla di fatto alle indicazioni che, attraverso il Commissario, proverrebbero poi direttamente dallo Stato centrale. La Sicilia oggi non è in grado di progettare alcuna manovra di finanza pubblica senza concertarla con il Commissario dello Stato e questa anomalia viene superata, anche in via provvisoria, dalle citate disposizioni finali.

La legge presenta, infine, il vantaggio della sua immediata esecutività senza alcun procedimento legislativo o regolamentare di attuazione a valle della stessa che veda implicato lo Stato.

## **Articolato normativo:**

**Art. 1 (Norma di indirizzo generale)** – Lo Stato italiano e la Regione siciliana, per le entrate e le spese di parte corrente, sono mutuamente e totalmente autonomi fatto salvo quanto disposto da norme di rango costituzionale e dalla presente legge.

### **Titolo I**

#### **Spese e Funzioni amministrative**

**Art. 2 (Devoluzione amministrativa)** – Nelle more del passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alla Regione da disporre mediante i decreti attuativi di cui all'art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana, tutta l'amministrazione dello Stato territorialmente ubicata in Sicilia, con la sola esclusione della Difesa, è posta alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, suddivisa in Dipartimenti, ciascuno dei quali competente per l'amministrazione dipendente da un Ministero della Repubblica.

Il Presidente della Regione, o gli Assessori da questo delegati allo scopo, provvederà ad ogni funzione esecutiva ed amministrativa dell'amministrazione statale devoluta ai sensi del precedente comma secondo le direttive del Consiglio dei Ministri e siederà in Consiglio dei Ministri, con rango di Ministro e diritto di voto, ogniqualvolta i suddetti uffici periferici dello Stato in Sicilia siano oggetto di deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri.

L'Amministrazione finanziaria periferica dello Stato è costituita in Agenzia Siciliana delle Entrate e trasferita integralmente all'amministrazione regionale, comprensiva di tutti gli immobili e gli altri beni statali ad oggi in uso presso la stessa amministrazione, fatti salvi i livelli retributivi ed ogni altro diritto ad oggi in godimento da parte del personale, a far data dal primo esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della presente legge.

A tale Agenzia regionale è incorporata la funzione esattoriale oggi svolta da Riscossione Sicilia spa; alla stessa Agenzia sono trasferiti di diritto tutti i diritti patrimoniali e il personale, fatti salvi i livelli retributivi ed ogni altro diritto ad oggi in godimento da parte del personale, della medesima società la quale viene posta in liquidazione. La Regione siciliana, con propria legge, disporrà le modalità di finanziamento dell'attività di riscossione sostitutive di quelle attualmente riconosciute in favore della società incaricata della riscossione tributaria.

È istituito il Corpo Siciliano di Guardia di Finanza, per scorporazione di personale, uffici e patrimonio della Guardia di Finanza attualmente ubicata in Sicilia, con le stesse garanzie e con le stesse decorrenze di cui ai precedenti commi.

La Polizia di Stato e l'intera amministrazione statale degli interni in Sicilia è devoluta alle dipendenze del Presidente della Regione, ai sensi del precedente comma 1, ma con dipendenza esclusiva della stessa dalle direttive dello stesso Presidente della Regione.

La Regione provvederà a determinare, con propria legge, i confini delle circoscrizioni interne relative all'amministrazione periferica dello Stato devoluta alla Regione, la denominazione delle stesse e degli uffici preposti.

L'Arma dei Carabinieri ubicata in Sicilia è scorporata dalla stessa e incorporata alla Polizia di Stato, ai sensi del precedente sesto comma, fatti salvi i livelli retributivi, i corrispondenti gradi gerarchici ed ogni altro diritto del personale militare e civile della stessa in godimento all'atto dell'entrata in vigore della presente legge. Il personale militare è inquadrato tuttavia nel corrispondente grado del personale civile.

**Art. 3 (Devoluzione finanziaria)** – Le spese per le funzioni devolute di cui al precedente articolo sono poste a totale carico della Regione.

La Regione e gli enti locali siciliani non hanno diritto ad alcun trasferimento finanziario corrente da parte dello Stato al di fuori di quanto previsto dalla presente legge.

**Art. 4 (Obblighi costituzionali e internazionali)** – La Sicilia, nella propria legislazione ed amministrazione riguardante la spesa pubblica, provvede autonomamente al rispetto degli obblighi derivanti da norma costituzionale o da obblighi contratti dallo Stato in sede europea o internazionale.

La legislazione statale non darà indicazioni su livelli di spesa, o di indebitamento, o sulle modalità di erogazione di servizi pubblici, sulle materie devolute alla Regione, né eserciterà alcuna ingerenza sulle politiche finanziarie della Regione e degli enti locali da questa vigilati.

La Regione risponde con il proprio patrimonio degli obblighi derivanti da normativa europea.

**Art. 5 (Zona Doganale Speciale)** – Lo Stato riconosce la possibilità che il territorio della Regione Siciliana sia costituito in Zona Doganale Speciale, i cui contenuti saranno determinati da normativa dell'Unione Europea, previa trattativa diretta tra la Regione e l'Unione.

Detta normativa troverà immediata attuazione nell'ordinamento interno della Repubblica Italiana.

## **Titolo II**

### **Entrate**

**Art. 6 (Norma generale)** – Salvo quanto previsto dalla presente legge, sono di competenza della Regione, sono accertate e riscosse dai suoi uffici, o dalle società o enti o agenzie a ciò delegate, tutte le entrate pubbliche il cui presupposto d'imposta si manifesti nel territorio della Regione siciliana, nelle acque territoriali prospicienti il territorio regionale, nello spazio aereo sovrastante.

**Art. 7 (Efficacia delle norme tributarie statali)** – A far data dall'entrata in vigore della presente legge e finché questa non sarà esplicitamente modificata o abrogata, tutte le

leggi dello Stato che regolano entrate di natura tributaria, non hanno efficacia nel territorio della Regione Siciliana come definito al precedente articolo, con la sola eccezione delle imposte sul reddito, dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sostitutive delle stesse.

La Regione potrà, con propria legge, recepire gli effetti delle leggi statali all'interno del proprio territorio.

**Art. 8 (Tributi propri)** – Tutti i tributi, all'infuori delle imposte sul reddito, dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sostitutive delle stesse, sono attribuiti alla competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana.

Su queste materie le entrate da imposte, tasse e contributi derivanti da legge statale sono transitoriamente attribuite alla Regione, in attesa che questa, con propria legge, non intervenga a modificare o ad abrogare le stesse, o ad istituire nuovi tributi sostitutivi di quelli erariali.

**Art. 9 (Tributi devoluti disponibili)** – È attribuito alla Regione il gettito delle imposte sul reddito, dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sostitutive delle stesse il cui presupposto d'imposta si manifesti nel territorio della Regione, come definito all'art. 6 della presente legge.

La Regione stabilisce, con propria legge, le modalità di accertamento e riscossione, avendo riguardo al luogo in cui si produce il reddito, per le imposte sui redditi e sostitutive, con riferimento tanto ai ricavi ottenuti, quanto ai costi sostenuti, all'interno del territorio regionale, e al luogo in cui avviene il consumo finale, per l'imposta sul valore aggiunto e sostitutive.

La Regione dovrà attenersi, nella legislazione di cui al precedente comma, ai criteri generali determinati per evitare le doppie imposizioni tra paesi aderenti all'Unione Europea e, in particolare per l'imposta sul valore aggiunto, al regime degli scambi "intracomunitari".

Sui tributi devoluti disponibili di cui al presente articolo, la Regione potrà, con propria legislazione, modificare la base imponibile, le detrazioni o esenzioni, e le aliquote, delle corrispondenti imposte erariali, nel rispetto dei principi generali istitutivi del tributo. È in particolare libera la determinazione delle aliquote imponibili.

**Art. 10 (Tributi ed altre entrate devolute indisponibili)** – Le entrate pubbliche non tributarie il cui presupposto si formi nel territorio regionale e le entrate doganali, ivi compresa l'imposta sul valore aggiunto applicata alla dogana, sono devolute alla Regione che non ha, a differenza di quanto previsto al precedente articolo, alcun potere di disporre l'entità in via legislativa o amministrativa.

**Art. 11 (Certificati di Credito Tributario)** – È data facoltà alla Regione di emettere prestiti interni, anche sotto forma di strumenti finanziari, nominativi o al portatore, aventi valore di certificato di credito tributario, privi di interessi, a scadenza non minore di tre anni, e con valore estintivo per le obbligazioni tributarie relative a tributi locali, regionali o erariali devoluti.

La Regione potrà erogare gli strumenti agli enti locali sottoposti alla propria vigilanza e garantirne la convertibilità per quelli ricevuti da questi ultimi in pagamento dei tributi locali.

Lo Stato delega alla Regione ogni norma attuativa, di legge e regolamentare, per l'emissione dei certificati di cui al presente articolo, ferme restando le competenze di supervisione della Banca d'Italia nella misura in cui tali strumenti fossero comunemente accettati e diffusi come mezzi di pagamento, su base fiduciaria, nel mercato interno regionale. È data facoltà, in ogni caso, alla Banca d'Italia di porre massimali sull'emissione di questi strumenti a fronte di accertate e significative alterazioni del livello generale dei prezzi sul mercato interno regionale, in termini comparativi con il livello generale dei prezzi nel territorio dello Stato.

I prestiti di cui al presente articolo possono essere contratti a fronte di spese per investimenti e di altre spese in conto capitale di diversa natura, tra le quali, a titolo d'esempio, rinnovo di debiti a scadenza, piani di pagamenti straordinari di crediti verso le amministrazioni pubbliche, ripianamento di debiti fuori bilancio o di perdite di società ed enti controllati da pubbliche amministrazioni.

I prestiti di cui al presente articolo possono essere contratti anche a fronte di integrazione di spese correnti solo all'interno di piani straordinari di progressiva eversione del lavoro precario pubblico e di assistenza straordinaria al disagio sociale in periodi di crisi economica strutturale.

**Art. 12 (Demanio e Patrimonio)** – Nelle more della definizione del passaggio dei beni demaniali e patrimoniali dallo Stato alla Regione per mezzo dei decreti attuativi di cui all'art. 43 dello Statuto della Regione siciliana, tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato, con la sola esclusione di quelli effettivamente attribuiti alla Difesa, sono devoluti in uso alla Regione siciliana, alla quale sono attribuite tutte le entrate patrimoniali che dagli stessi beni derivano.

### **Titolo III**

#### **Perequazioni e compensazioni**

**Art. 13 (Entrate riservate allo Stato)** – Sono riservate allo Stato le entrate da giochi e scommesse.

La Regione deve allo Stato, in ragione delle spese regionalizzate per il mantenimento degli organi costituzionali centrali della Repubblica, per la rappresentanza diplomatica e consolare e per il servizio del debito pubblico, un trasferimento che non può in ogni caso superare il due per cento del Prodotto Interno Lordo della Sicilia secondo l'ultima statistica economica disponibile.

**Art. 14 (Spese riservate allo Stato)** – Sono riservate allo Stato, con riferimento alla Sicilia, le seguenti spese:

- a) le spese relative alla difesa e alla sicurezza nazionale;

- b) le spese correnti relative alla compensazione del minor gettito da imposte sul reddito dovuto alla minore capacità contributiva della Regione ex art. 119 della Costituzione;
- c) le spese in conto capitale per un piano di investimenti regionale ex art. 38 dello Statuto della Regione siciliana, da destinare alla perequazione infrastrutturale;
- d) le spese per la coesione economica e territoriale, e per la continuità territoriale.
- e) le spese, per la parte riferibile alla Regione, comuni e relative al funzionamento degli organi costituzionali centrali della Repubblica, la rappresentanza diplomatica e consolare, e il servizio del debito pubblico statale.

Le spese di cui al presente articolo sono determinate in modo unilaterale da legge dello Stato, con l'eccezione delle spese di cui alle lettere c) ed e).

Le spese di cui alla lettera c) del primo comma del presente articolo sono determinate come il mancato gettito da imposta sul reddito da lavoro dovuta al minor reddito pro capite della Sicilia rispetto al livello nazionale.

Il computo di cui al precedente comma è determinato dalla Ragioneria generale dello Stato secondo le ultime statistiche economiche ufficiali disponibili e il computo viene rivisto ogni cinque anni.

Le spese di cui alla lettera e) sono determinate nel seguente modo: le spese degli organi costituzionali centrali e della rappresentanza diplomatica e consolare sono regionalizzate con una ponderazione che tenga conto, al cinquanta per cento, rispettivamente, della popolazione e del prodotto interno lordo della Sicilia rispetto al totale nazionale, le spese per il servizio del debito pubblico sono regionalizzate in rapporto alla spesa statale corrente regionalizzata, al netto della spesa per interessi sul debito pubblico, e dei tributi devoluti, media degli ultimi cinque anni, rispetto all'analogo aggregato nazionale.

**Art. 15 (Compensazioni)** – Le entrate erariali di cui al primo comma dell'art. 13 sono destinate alla copertura delle spese di cui all'art. 14, comma 1, lettera a). In caso di eccedenza le stesse saranno computate in detrazione del trasferimento dovuto dalla Regione di cui all'art. 13, comma 2 e, in caso di ulteriore eccedenza, la restante quota sarà data in compartecipazione alla Regione, con detrazione della stessa dal Fondo di Solidarietà Nazionale di cui al precedente art. 14, comma 1, lettera c).

In caso di totale copertura di tale Fondo di Solidarietà Nazionale da parte della suddetta quota di compartecipazione, lo stesso sarà azzerato, ma la quota di compartecipazione alla Regione sarà mantenuta.

## **Titolo IV**

### **Disposizioni finali**

**Art. 16 (Norma di indirizzo sulla finanza degli enti locali)** – La Regione siciliana, con propria legge e potestà esclusiva, determinerà i tributi propri, le compartecipazioni ai tributi regionali, anche devoluti, i trasferimenti e le altre entrate da attribuire alla competenza degli enti locali in modo da garantire loro la più ampia autonomia finanziaria.

La Regione siciliana, con propria legge e potestà esclusiva, devolverà agli enti locali il massimo numero possibile di funzioni esecutive, tanto proprie quanto delegate, compatibile con il principio di sussidiarietà verticale, in modo da garantire loro la più ampia autonomia amministrativa.

**Art. 17 (Commissario dello Stato)** – Nelle more della definizione del coordinamento delle norme statutarie sul controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali e dei conflitti di competenza tra Stato e Regione con quelle derivanti dalla Costituzione, a mezzo di legge costituzionale di interpretazione autentica o di decreto attuativo ex art. 43 dello Statuto della Regione siciliana, il controllo di costituzionalità della legislazione regionale siciliana e i conflitti di competenza tra lo Stato e la Regione siciliana sono regolati dalle norme in vigore per le regioni a statuto ordinario, ferma restando la potestà esclusiva di impugnativa del Commissario dello Stato in merito alla legislazione regionale.

**Art. 18 (Norme di salvaguardia e di copertura finanziaria)** – La presente legge, i cui effetti finanziari decorrono dall'esercizio successivo a quello della sua entrata in vigore è finanziariamente neutrale nel primo anno di esercizio: lo Stato dovrà alla Regione o la Regione dovrà allo Stato un trasferimento di entità pari alle minori entrate o maggiori spese nette rispetto alla condizione previgente in modo da sterilizzare completamente l'effetto dell'entrata in vigore della medesima legge.

Il trasferimento sarà calcolato al momento in cui sarà reso disponibile il rendiconto generale relativo al primo esercizio da cui decorrono gli effetti finanziari.

Tale trasferimento sarà ridotto negli anni successivi, del dieci per cento ogni anno, per la durata complessiva di dieci anni, fino al suo completo azzeramento, in modo da consentire alla finanza, rispettivamente statale o regionale, che perdesse risorse da tale attuazione, di rimodulare nel tempo le proprie entrate e spese in modo da far sostenere progressivamente a carico della finanza generale tale maggior onere.

Nelle previsioni finanziarie dei primi due anni, in assenza dei primi rendiconti, sarà presupposta la neutralità degli effetti finanziari e le stime saranno realizzate secondo le condizioni previgenti all'entrata in vigore della presente legge; per il secondo anno, tuttavia, lo Stato e la Regione potranno, di comune accordo, stimare un effetto finanziario preventivo, da rettificare al pervenimento dei rendiconti generali dello Stato e della Regione. In mancanza di accordo si stima comunque l'effetto neutrale.

Sono transitoriamente esclusi dall'ambito di applicazione della presente legge i flussi finanziari pubblici, da contribuzione ed erogazione di prestazioni, relativi alla previdenza ed assistenza sociale gestiti da enti pubblici nazionali.

Sono transitoriamente escluse dall'ambito di applicazione della presente legge le entrate da reddito monetario conseguite dall'erario da parte della Banca d'Italia in applicazione della normativa europea nonché la titolarità sulle riserve auree e monetarie della medesima banca centrale che, ai fini della presente legge, sono parimenti e transitoriamente escluse dalla "devoluzione" alla Regione, per la parte di sua competenza, prevista dall'art. 40 dello Statuto della Regione siciliana.



## **Relazione tecnica alla legge:**

### **Art. 1 (Norma di indirizzo generale)**

La norma generale ha una duplice funzione: tecnico-giuridica e politica.

La funzione tecnico-giuridica è quella di dare un indirizzo allo Stato sia nella sua qualità di legislatore sia soprattutto nella sua qualità di amministratore nel disciplinare i rapporti tra lo Stato e la Regione. La legge in questione ha carattere sistematico. Essa è la traduzione in legge ordinaria dello stato di quanto già disposto nello Statuto della Regione siciliana, nello "spirito" originario adattato ai contesti ed alle sensibilità attuali, quando non più possibile nella "lettera". In essa si ribadisce quindi il principio ispiratore di fondo, a guidarne eventuali successivi emendamenti o interpretazioni.

La funzione politica è proprio data dal suo contenuto di merito: l'Autonomia siciliana è, sotto un profilo economico-finanziario, un'autonomia essenzialmente economica e tributaria, nel solco della tradizione che per secoli la Sicilia ha vantato. In breve: "I Siciliani decidono quali e quante tasse pagare e che farne, senza però chiedere niente a nessuno". Quest'Autonomia si traduce in una vera e propria separazione, fatte le debite ed esplicite eccezioni, di tutte le entrate e spese correnti, le quali vanno ad operare come quelle di un Paese totalmente autonomo. La parte "in conto capitale", invece, espressione della solidarietà reciproca tra l'Italia nel suo complesso e la Sicilia, non può essere attratta del tutto a quest'Autonomia giacché essa metterebbe in discussione la stessa unità politica ed economica del Paese.

### **Art. 2 (Devoluzione amministrativa)**

Le norme finanziarie hanno un legame indissolubile con quelle di carattere amministrativo. L'Autonomia siciliana non si limita ad attribuire alla Regione (ed ai suoi enti locali) la quasi totalità delle entrate maturate sul territorio regionale, ma anche la corrispondente parte delle spese.

Alle spese sono collegate le funzioni amministrative, come è ovvio. Queste passano alla Regione per effetto del combinato disposto del primo comma dell'art. 20 dello Statuto (che attribuisce alla Regione ogni funzione esecutiva ed amministrativa sulle funzioni sulle quali la Regione vanta competenze legislative, e cioè su quasi tutte) e del successivo art. 43 dello Statuto (che dispone l'emanazione dei decreti attuativi dello Statuto per il passaggio di personale e funzioni dallo Stato alla Regione).

Tuttavia la strada maestra disegnata dallo Statuto non appare materialmente efficace. I decreti attuativi sono stati sinora interpretati in un senso assai sfavorevole all'Autonomia siciliana. Pensati solo per una fase transitoria, sono diventati, insieme alla Commissione paritetica che li produce, di fatto un istituto permanente. Pensati solo per il passaggio di funzioni e personale, sono stati erroneamente interpretati come la condizione di efficacia per gran parte delle norme statutarie, le quali sarebbero potute essere immediatamente efficaci e che invece sono state artatamente paralizzate dall'assenza dei decreti attuativi i

quali, poi, assai spesso, quando concessi con anni o decenni di ritardo, si sono allontanati persino dal tenore letterale di quanto chiaramente riportato nel testo dello Statuto.

L'impianto originario era invece ben diverso. Proprio per evitare questo, un decreto, inapplicato e purtroppo caduto in desuetudine, poneva – già nel lontano 1947 – direttamente quasi tutta l'amministrazione statale alle dipendenze del Presidente della Regione il quale, intanto, sarebbe dovuto subentrare in tale funzione all'Alto Commissario dello Stato per la Regione Siciliana all'atto della cessazione delle sue funzioni (31 maggio 1947). Questo decreto (il D. L.vo n. 567 del 1947), teoricamente ancora vigente, così recitava all'art. 1:

Fino a quando non sarà attuato completamente il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, e fino a quando non saranno emanate tutte le norme occorrenti per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana, continuano ad osservarsi, in quanto applicabili, le disposizioni del regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91, e successive aggiunte e modificazioni [disposizioni che, istituendo l'Alto Commissariato, gli trasferivano la competenza su quasi tutta l'amministrazione statale in Sicilia, nota della presente Relazione].

Per lo stesso periodo di tempo le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia ed alla Consulta regionale sono esercitate in quanto occorre, dal Presidente regionale e dalla Giunta, salva la normale competenza di detti organi e dell'Assemblea regionale.

La norma prevedeva quindi un subentro, immediato e *de jure*, della Regione nelle funzioni (e nelle spese) statali, seppur transitoriamente come organo periferico e delegato dello Stato, in attesa di una piena devoluzione di funzioni e personale.

L'art. 2 della presente legge dà finalmente attuazione a quella disposizione da lungo tempo disattesa, e nello stesso tempo non pregiudica il lavoro della Commissione paritetica la quale potrà, coi suoi tempi, disporre tale passaggio anche da un punto di vista formale.

Con la sola esclusione della Difesa, non delegabile alla Regione per il mantenimento dell'unità politica del Paese, l'intera amministrazione statale in Sicilia viene in tal modo regionalizzata, sia pure sotto la forma transitoria di "funzioni delegate" dallo Stato. Alcune resteranno peraltro sempre tali, come l'amministrazione della giustizia, in quanto soggette a legislazione esclusiva statale e quindi soltanto "delegate" alla Regione ai sensi del secondo comma dell'art. 20; altre, invece, saranno nel tempo progressivamente regionalizzate: in atto, tuttavia, restano soltanto la scuola, l'università e pochissimo altro, essendo state nel tempo regionalizzate quasi tutte le funzioni statali in Sicilia.

Le norme contenute nell'articolo consentono quindi di dare anche attuazione all'Art. 21 dello Statuto, in quanto la figura di "rappresentante dello Stato in Sicilia" del Presidente della Regione ivi prevista, e, per converso, la figura di "Ministro della Repubblica" in Consiglio dei Ministri, trova la propria giustificazione proprio nel fatto che il Presidente della Regione, oltre alla funzione di "Capo" dell'amministrazione regionale, è anche il responsabile dell'amministrazione statale in Sicilia e, a questo titolo, e non a titolo di

rappresentante della Regione, ha diritto di sedere in permanenza in Consiglio dei Ministri con diritto di voto.

Su questa partecipazione la norma stabilisce il suo carattere strutturale e l'ampia materia sulla quale il Presidente ha diritto di voto, ad evitare che il responsabile di una branca dell'amministrazione statale non abbia parola all'interno dell'esecutivo nazionale su materie che poi incidono sulla propria amministrazione.

I commi terzo e seguenti danno norme speciali per alcuni uffici periferici dello Stato ai quali lo Statuto fa un particolare riferimento.

Il secondo comma dell'art. 37, infatti, garantisce la capacità della Regione di agire a tutela dei propri interessi finanziari sulle fattispecie tributarie maturate in Sicilia per mezzo di propri organi periferici. Per tale branca dell'amministrazione periferica, pertanto, appare necessaria una "regionalizzazione" più rapida e diretta della semplice "devoluzione" prevista per il resto dell'amministrazione statale. Essa, ai sensi del terzo comma dell'articolo 2, passa così integralmente e direttamente alle dipendenze della Regione. Il quinto comma, ancora, scioglie il dubbio che tale devoluzione non possa essere estesa al corpo di polizia tributaria: una devoluzione "parziale" degli uffici finanziari, probabilmente, creerebbe più problemi di quanti non ne pretendesse risolvere e oltretutto non sarebbe ben fondata sul piano statutario.

La regionalizzazione degli uffici finanziari è invece di fondamentale importanza per dare certezza di entrata e di tutela delle proprie ragioni alla Regione, rispetto allo Stato che, in una posizione di forza relativa, non sempre ha rispettato le ragioni della Regione con una leale collaborazione. Peraltro tale devoluzione è già avvenuta senza problemi in altre regioni a statuto speciale.

Altra motivazione di forza per l'assorbimento degli uffici finanziari periferici è che questo consentirebbe di porre termine all'esperienza insostenibile del regime esattoriale di Riscossione Sicilia spa (assorbita dall'Agenzia siciliana delle Entrate ai sensi del quarto comma); insostenibile non meno del modello nazionale, Equitalia, di cui da più parti si invoca la soppressione. Al contempo questo non comporterebbe lo spossessamento dell'unico strumento finanziario ad oggi in mano della Regione. Un eventuale scioglimento della società regionale di riscossione senza il passaggio degli uffici finanziari alla Regione si tradurrebbe in una svolta centralistica non in linea con la lettera e con lo spirito dello Statuto della Regione siciliana.

I Commi 6, 7 e 8 trattano della devoluzione degli organi adibiti agli affari interni e alla polizia che trovano negli artt. 15 e 31 dello Statuto una trattazione particolare. Di tali particolarità si doveva trattare pure all'interno della presente legge per evitare una dilazione *sine die* di tale attuazione.

La "polizia e gli interni", in particolare, si trovano in una posizione intermedia tra le "funzioni proprie" di cui al primo comma dell'art. 20 dello Statuto e quelle "delegate" di cui al secondo comma dello stesso. Esse restano sempre funzioni statali. Le relative leggi, all'infuori di quelle connesse al funzionamento degli uffici, come ad esempio le

circoscrizioni territoriali, restano essenzialmente statali, e lo Stato mantiene alcune funzioni per la tutela dell'ordine pubblico in casi eccezionali. E tuttavia, a differenza di altre funzioni statali delegate (ad esempio la giustizia), qui la dipendenza gerarchica non è sottoposta al Consiglio dei Ministri ma a quella del Presidente stesso. Tanto prevede l'art. 31 dello Statuto e tanto si riporta in questa norma.

La soppressione degli uffici periferici dello Stato (tra cui le prefetture ad esempio), prevista dall'art. 15, e il loro riordino in uffici delegati della Regione, è opportunamente affidata a successiva legislazione regionale.

L'ultimo comma scioglie, almeno per la Sicilia, la contraddizione del mantenimento di un corpo appartenente alle forze armate ma dedicato a funzioni di ordine pubblico qual è quello dei Carabinieri.

In ogni caso la presente norma, pur attribuendo ogni responsabilità gerarchica e amministrativa sulla Polizia di Stato in capo alla Regione, non toglie minimamente la dipendenza della Polizia giudiziaria dalle direttive della Magistratura, che resta organo statale. Ogni indagine contro reati lievi e gravi, tra cui anche l'associazione a delinquere di stampo mafioso, resterebbero dunque sotto il coordinamento della Magistratura.

### **Art. 3 (Devoluzione finanziaria)**

Il corposo e complesso disposto dell'art. 2 trova i suoi effetti finanziari al presente articolo. Tutte le spese correnti per le funzioni svolte dalla Regione, sia proprie, sia delegate dallo Stato, sono a carico della Sicilia stessa. L'Autonomia che si delinea con la presente legge è quindi un'Autonomia caratterizzata da grande responsabilità. Prima ancora di pretendere le risorse che le spettano, la Sicilia offre di farsi carico di tutta la spesa corrente che lo Stato realizza in Sicilia con la sola eccezione della difesa.

La Regione e gli enti locali siciliani, con questa norma, rinunciano solennemente ad ogni forma di "trasferimento erariale" che crea dipendenza politica ed economica e che non crea sviluppo. Del resto, ad oggi, i trasferimenti erariali hanno ormai importi non rilevanti rispetto al complesso della spesa pubblica realizzata nella Regione.

In breve, questa norma, congiunta a quella del precedente articolo comporta, *per lo Stato*, minori uscite (per servizi realizzati direttamente e per trasferimenti) e, corrispondentemente *per la Regione*, maggiori uscite. Come si vedrà la legge, tuttavia, attraverso un sistema di compensazioni provvisorie, è priva di effetti finanziari nel suo primo impianto.

### **Art. 4 (Obblighi costituzionali e internazionali)**

La norma è mirata in sostanza a due obiettivi.

Il primo è quello di dare attuazione ad un sistema di finanza radicalmente autonomo, fondato sulla piena responsabilità della Regione sui propri saldi di bilancio pubblico, senza interferenze esterne.

Il secondo è quello di garantire la stabilità complessiva del sistema finanziario italiano ed europeo, attraverso il rispetto *autonomo*, da parte della Regione, di ogni obbligo derivante da normativa sovranazionale. Il “prezzo” che la Sicilia dovrà pagare, per avere questa piena autonomia, è quella di essere direttamente soggetta ad eventuali “sanzioni” derivanti da inadempimenti di tali obblighi. In contropartita essa non dovrà soggiacere a “patti di stabilità interni” che limitino irragionevolmente i livelli di spesa in termini assoluti quando si tratti di spese realizzate con risorse proprie e pienamente sostenibili.

### **Art. 5 (Zona Doganale Speciale)**

La norma mira a dare un’attuazione integrata ed evolutiva all’art. 39 dello Statuto che prevede talune esenzioni doganali. L’articolo 39 nasceva da proposte più radicali che puntavano a fare del territorio regionale una vera e propria Zona Franca, al fine di sfruttare il carattere periferico e la posizione geografica peculiare dell’Isola. Poi, nell’elaborato finale dello Statuto, si era arrivati ad un equilibrio assai depotenziato in cui lo Stato avrebbe avuto bisogno soltanto di consultarsi con la Regione per le tariffe di maggior interesse regionale ed avrebbe esentato da ogni dazio le importazioni, dirette in Sicilia, di “beni capitali” destinati all’agricoltura o all’agroindustria alle quali si presumeva la Sicilia fosse particolarmente vocata.

Quell’impianto originario, in sé depotenziato, presupponeva un contesto “non” europeo che non è più vigente e che quindi non è più attuabile in modo diretto e letterale. E tuttavia, nell’Europa di oggi, sono molte le provvidenze che vengono consentite sul piano tributario, e soprattutto su quello delle imposte indirette e dei dazi doganali, alle “regioni insulari”, garantite peraltro in quanto tali nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. La posizione geografica periferica e al contempo ad alta potenzialità commerciale della Sicilia presuppone una valorizzazione di queste possibilità riconosciute dal diritto europeo; possibilità che rispettano lo spirito dell’antico art. 39 dello Statuto adattandolo al nuovo contesto istituzionale. Non v’è dubbio che tali potenzialità dovranno essere estese anche all’altra grande Regione italiana, la Sardegna, che con la Sicilia condivide detta condizione di insularità.

L’inserimento di questa norma all’interno di questa legge sistematica è volta a non lasciare ancora una volta priva di copertura legislativa questa potestà, e con essa di questa interessante opportunità per l’economia siciliana. Trattandosi, tuttavia, di materia riservata alla legislazione europea, la legge si limita ad un riconoscimento preventivo, senza entrare nei contenuti di dettaglio, per quanto l’Unione vorrà deliberare in materia su iniziativa della stessa Regione.

### **Art. 6 (Norma generale)**

La norma non è soltanto di indirizzo rispetto alle successive, ma mira ad evitare interpretazioni restrittive che, limitando ora questa ora quella titolarità di specifici gettiti, di fatto potrebbe vanificare la reale autonomia finanziaria della Sicilia.

Di queste interpretazioni restrittive, o addirittura abrogative, è costellata l’intera storia dell’Autonomia siciliana, provenienti queste o da fonte amministrativa o da fonte

giudiziaria. Nel tempo si è formata una dannosa percezione del complessivo atteggiamento dello Stato nei confronti della Sicilia: una percezione di “sleale collaborazione”, cui si deve necessariamente porre termine con poche e semplici norme di carattere generale quale quella rappresentata al presente articolo.

Per questa ragione alla Regione è riconosciuta la titolarità esclusiva di ogni entrata pubblica il cui presupposto maturo nel proprio territorio “naturale”: la terraferma, comprese le acque interne, le acque territoriali prospicienti e finanche, qualora diventasse rilevante, lo spazio aereo sovrastante. Non importa quale sia la natura dell’entrata: tributaria o extratributaria, e, se tributaria, se da imposta in senso proprio, da tassa, o da generico contributo. La norma è appunto generale. Essa dà alla Sicilia una sorta di “sovranità fiscale” generale, senza la quale essa non potrebbe farsi carico della *totalità delle spese pubbliche*, di cui si è detto precedentemente.

La norma dà attuazione, integra e supera lo stesso dettato dell’art. 37 dello Statuto, formulato in termini restrittivi ed arcaici, per dare un’impostazione trasparente e razionale ai rapporti finanziari tra Stato e Regione: la Regione “impone” quanto matura nel proprio territorio e, in cambio, non chiede più nulla allo Stato. Se questa imposizione fosse limitata a fattispecie tributarie ristrette si creerebbe uno svantaggio strutturale per una Regione che comunque – come si è visto più sopra – si fa carico in pratica di ogni spesa pubblica.

La stessa norma dispone le eccezioni per entrate riservate allo Stato.

Questa norma, infine, non si traduce però in una capacità generale di soggettualità tributaria attiva, cioè di decidere i tributi e tutte le loro caratteristiche. Questo potere sarà riconosciuto da altre norme, più avanti, ma avrà carattere – come si vedrà – più limitato.

Le norme seguenti, in maniera esattamente speculare a quanto visto per la regionalizzazione delle spese, comporteranno *minori entrate* per lo Stato, e *maggiori entrate* per la Regione, sia pure con la sterilizzazione iniziale di cui si dirà più avanti.

### **Art. 7 (Efficacia delle norme tributarie statali)**

La presente norma deriva dalla natura ordinaria della legge in parola. In mancanza di una clausola che le garantisca natura di legge speciale, essa sarebbe rapidamente vanificata da ogni intervento legislativo successivo dello Stato.

La legge, anche quella costituzionale dello Statuto, attribuisce potestà tributaria alla Regione. Resta quindi esclusa l’efficacia delle norme tributarie statali sul territorio della Regione, poiché questa comprimerebbe tale potestà fino a renderla completamente nulla. La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, non ha impedito alle leggi tributarie statali di esplicare i loro effetti anche in Sicilia, comprimendo o annullando la potestà regionale originaria ed ha rimesso allo Stato l’emissione di leggi che delimitano la propria efficacia territoriale; ma – proprio perché la presente è una “legge dello Stato” – questa può ben inibire l’efficacia di altre leggi dello Stato, mentre ciò non è stato sinora possibile per mezzo di legge regionale.

Ovviamente tale potestà non è estesa alle entrate di natura extratributaria. Queste continuano ad essere disciplinate unicamente da legge dello Stato, anche se il relativo gettito, ai sensi del precedente articolo, perviene alla Regione, che in tutto e per tutto sostituisce lo Stato, anche per delega di funzioni, nel territorio dell'Isola.

Ma anche sulle norme di natura tributaria l'importanza del principio affermato in questo articolo è mitigata con riferimento alle più importanti imposte del nostro sistema tributario: ovvero le imposte sul reddito, sul valore aggiunto e le imposte sostitutive delle stesse. Negare efficacia al territorio della Regione per queste entrate avrebbe l'effetto di creare differenze troppo radicali tra il territorio della Regione e il resto del territorio nazionale, pregiudicandone l'unità economica. Su queste entrate tributarie "di base" è bensì riconosciuta la potestà tributaria della Regione, ma nella forma "complementare" che sotto è definita.

Per le altre, invece, la Regione potrà esercitare appieno la propria autonoma potestà impositiva. Ovviamente anche questa potestà non deve essere di ostacolo ad una armonizzazione tributaria: la Regione, tutte le volte che vorrà, potrà recepire anche acriticamente la normativa statale su tali materie, come ovviamente potrà liberamente discostarsene.

#### **Art. 8 (Tributi propri)**

L'art. 7 realizza il dettato dell'art. 36, 1° comma, dello Statuto della Regione, che riconosce alla stessa la potestà di "deliberare" l'istituzione di tributi.

Fatte le eccezioni di cui sopra (imposte sul reddito e sul valore aggiunto), è così riconosciuta alla Regione, sia pure per delega da parte dello Stato, una piena ed esclusiva competenza legislativa in materia tributaria.

Sui "tributi secondari", per dir così, non è quindi attribuito il solo gettito alla Regione, ma anche la sua modulazione attraverso provvedimenti legislativi propri.

#### **Art. 9 (Tributi devoluti disponibili)**

In senso letterale anche i principali tributi (sul reddito e sul valore aggiunto) potrebbero essere attratti alla competenza della Regione. Su questi, tuttavia, si ritiene più prudente ed opportuno dotare la Regione di una Autonomia più limitata.

Essa prenderà, come è sempre stato almeno in via di principio se non di fatto, la totalità del gettito, ma secondo la normativa statale, sulla quale potrà intervenire su aspetti di "secondaria" importanza: esenzioni da base imponibile, detrazioni, aliquote, e così via. Viene salvata così la potestà regionale di "deliberare tributi", ma non viene meno la sostanziale unità della legislazione nazionale in materia.

La Regione potrà quindi realizzare la fiscalità di vantaggio che sarà in grado di sopportare, ma, appunto ne sopporterà i costi sotto forma di minori entrate.

Tale potestà non configura in alcun modo un "aiuto di stato", giacché – come da giurisprudenza europea consolidata – l'eventuale defiscalizzazione del territorio regionale

non è a spese dello Stato, ma della stessa Regione, la quale, in quest'ambito, si comporta come un vero e proprio stato a sé, sopportando le conseguenze di una minore tassazione e facendosi carico comunque, in sostanza, dell'intera spesa pubblica corrente nell'Isola.

Per questa materia si definisce la categoria intermedia dei "tributi devoluti *disponibili*" dove la disponibilità è riferita alla Regione.

Attraverso proprie norme la Regione assorbirà anche la potestà legislativa in materia di accertamento, in modo da completare la devoluzione amministrativa in materia finanziaria di cui si è trattato all'art. 2 e che è espressamente prevista al secondo comma dell'art. 37.

E, in uno, e senza provvedimenti aggiuntivi, tale norma consente di attuare senza ambiguità anche il primo comma dell'art. 37, giacché la Regione, con propria normativa, attrae al proprio gettito le fattispecie tributarie maturate all'interno della Regione. Il rischio di "doppia imposizione" sarà evitato con l'adozione delle analoghe norme che nell'Unione Europea regolano l'imposizione di redditi d'impresa prodotti in più stati, o le imposte sul valore aggiunto per beni e servizi prodotti in uno stato e consumati in altro.

#### **Art. 10 (Tributi ed altre entrate devolute indisponibili)**

La norma di questo articolo ha invece carattere residuale. La Regione può manovrare, in pratica, qualunque sorta di tributo, sia pure, come nel caso dei tributi "disponibili", solo in maniera parziale.

Fanno eccezione le entrate extratributarie e quelle doganali, compresa l'IVA alla dogana. Per queste sarà regionalizzato solo il gettito, ma non sarà attribuita alcuna potestà legislativa. Si tratta, infatti, di materie che o non appartengono del tutto agli strumenti di politica economica (si pensi alle sanzioni pecuniarie), ovvero che, se manovrati dalla Regione, altererebbero la concorrenza all'interno del mercato europeo.

Ad oggi la Sicilia è dentro la linea doganale europea, e quindi ogni dazio e imposta da riscuotere in dogana deve essere identico a qualunque altro punto dell'Unione. Si è visto, all'art. 5, come si possa trattare con l'Europa uno *status* doganale speciale, ma la legge deve disporre intanto la propria attuazione nel vigente ordinamento. La "diversità" o "manovrabilità" del gettito di origine doganale troverà comunque la propria fonte da normativa dell'Unione Europea allo scopo prodotta.

#### **Art. 11 (Certificati di Credito Tributario)**

L'articolo in parola introduce un tema che, pur essendo tecnicamente legato alla materia fiscale, presenta legami con la materia finanziaria. Esso consente, nella forma legale più semplice e operativa, l'introduzione di un vero e proprio strumento "monetario complementare" accettabile su base fiduciaria.

L'originaria potestà speciale della Regione di contrarre "prestiti interni", di cui all'art. 41, è qui declinata per l'emissione di uno strumento, anche per mezzo di propria società finanziaria dedicata, che ha soltanto formalmente la natura di "debito" ma che è in realtà più somigliante ad un vero e proprio strumento di "equity". Il prestito infatti è irredimibile



per i portatori e privo di interessi. Esso quindi non genera debito in senso proprio per la Regione, ma solo “minori entrate” da tributi.

Attraverso questo strumento si inietta liquidità in un sistema finanziario asfittico quale quello siciliano. Ciò, a sua volta, favorisce tanto la domanda interna, quanto i redditi d’impresa e l’occupazione, e – con questi – maggiori gettiti tributari (e quindi “maggiori entrate”), minore disagio sociale, filiera corta e quindi anche qualità dei beni e servizi scambiati.

La norma pone limiti e cautele per l’introduzione dello strumento finanziario regionale. Come cautele si pongono quelle relative alla generale supervisione della banca centrale sull’efficacia degli strumenti di pagamento. Esse sarebbero presenti anche se non fossero richiamate dalla norma, ma pare bene ribadirlo in questa sede, giacché lo strumento va a inserirsi armonicamente nell’ordinamento vigente. Come limiti se ne pongono tanto di tipo qualitativo, quanto quantitativo. Le quantità massime sono quelle che non permettono l’alterazione del livello dei prezzi, almeno di quelli siciliani in relativo a quelli italiani, e sono ancora una volta rimesse ai provvedimenti delle autorità monetarie, seppure in modo documentabile e quindi non puramente arbitrario. Sulla qualità della spesa finanziabile con questo tipo di prestiti si è pensato essenzialmente agli investimenti, al fine di lanciare un programma infrastrutturale che metta in moto l’economia siciliana, ma anche ad altre spese in conto capitale che, ponendo fine a talune drammatiche situazioni di stallo, diano una salutare spinta ai redditi d’impresa, come ad esempio per la riscossione dei crediti delle imprese verso le pubbliche amministrazioni. Sulle spese di parte corrente, per quanto astrattamente possibile vista la norma “speciale” dell’art. 41 dello Statuto rispetto a quella comune dell’art. 119, si è invece voluto “stringere” alle sole spese, correnti di nome, ma in conto capitale di fatto, per l’eversione dal dramma storico del precariato, o di simili e diffuse forme di disagio strutturale, dal quale difficilmente la Sicilia potrebbe uscire da sola, senza infliggere danni irreparabili alla propria economia con le tradizionali ricette d’austerità, o senza ricorrere ad un aiuto da parte dello Stato che oggi sarebbe insostenibile.

Lo strumento, infine, posa sul fatto che la Sicilia surroga nel proprio territorio lo Stato nell’introito dei principali tributi. L’esperimento potrebbe essere anche visto come “laboratorio”, replicabile poi per lo Stato tutto, o per sue vaste aree macro-regionali opportunamente identificate.

## **Art. 12 (Demanio e Patrimonio)**

Mentre le precedenti norme riguardano essenzialmente i *flussi* finanziari, attivi e passivi, della Regione, la presente riguarda i *fondi* patrimoniali da attribuire alla stessa.

Tali fondi, a loro volta, come richiamato dall’art. 36, 1° comma, dello Statuto sono portatori di flussi finanziari propri (proventi patrimoniali, espressamente richiamati, ma anche oneri patrimoniali, cioè da salvaguardia del patrimonio, anche se non richiamati dallo Statuto).

Il dettato dello Statuto in merito a demanio e patrimonio regionale è molto chiaro, e disposto dagli artt. 32, 33 e 34 dello Statuto, i quali – a ben vedere – sarebbero anche

potuti essere immediatamente efficaci. La Regione, in breve, subentra allo Stato in ogni diritto demaniale e patrimoniale, con la sola esclusione del comparto militare e di poche, individuate, strutture demaniali da riferire ad un "interesse nazionale".

Tale dizione, generica, è stata interpretata in passato in maniera assai restrittiva, fino a comprimere i diritti della Regione in modo da rendere contraddittorio e insignificante tale passaggio generalizzato di titolarità.

Posto che la definizione di questi beni erariali è stata demandata alla competenza della Commissione Paritetica e dei suoi decreti attuativi, la norma trasferisce intanto la gestione e i benefici economici di tutto il patrimonio e il demanio statale alla Regione, *de jure*, con la sola eccezione di quello militare "effettivo" (cioè non dismesso o distratto dal suo uso militare). Tale devoluzione, essendo provvisoria, è solo "in uso", ma garantisce, senza ulteriori ritardi, alla Regione la percezione delle relative entrate, come – del resto – il sostenimento delle relative spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.

### **Art. 13 (Entrate riservate allo Stato)**

L'art. dà attuazione al secondo comma dell'art. 36 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 119 della Costituzione.

Il comma in questione attribuiva in esclusiva allo Stato tre entrate, con le quali questo idealmente avrebbe fatto fronte alle proprie spese nell'Isola e avrebbe riscosso il contributo della Sicilia alle spese statali comuni. Si tratterebbe, quindi, di tributi erariali non devolubili alla Regione.

Ma l'art. 119 della Costituzione, proprio sui tributi erariali, riconosce quote di compartecipazione a Regioni ed enti locali nella misura in cui queste servano a svolgere le funzioni proprie o delegate dallo Stato.

La Regione, per l'appunto, oltre ad un ventaglio amplissimo di funzioni proprie, svolge per conto dello Stato, come visto all'art. 2, la totalità delle funzioni in Sicilia, con la sola esclusione delle spese militari.

Delle tre entrate previste, pertanto, si può attribuire implicitamente una compartecipazione al 100 % alla Regione di due entrate, lasciandone allo Stato solo una.

Infatti, delle altre due:

- le "entrate da monopoli" sono sostanzialmente azzerate dalla normativa europea e quindi sono diventate irrilevanti, né è pensabile che oggi lo Stato, o men che mai la Regione, istituiscano nuovamente "monopoli";
- le imposte di produzione, sono oggetto di un progetto di revisione costituzionale per l'attribuzione delle stesse alla Regione.

A prescindere dall'esito di questo progetto di riforma, in passato lo Stato ha trattenuto, insieme alle imposte propriamente di produzione, anche tutte le imposte di consumo (ad esclusione dell'IVA, e prima dell'IGE), con il pretesto, più o meno velato, della difficoltà di distinzione tra le accise di produzione e quelle di consumo.

Tale gettito andrebbe idealmente a compensare le maggiori spese che la Regione sostiene per l'accollo di *tutte* le funzioni statali. Appare ragionevole, quindi, la riserva dello Stato ad uno solo dei tributi in questione.

Si potrebbe obiettare sul punto che, sebbene il gettito da "giochi e scommesse" (in verità lo Statuto parla solo di "lotto", ma si può generalizzare alla categoria di appartenenza) sia ben superiore a quello delle spese militari di competenza della Sicilia, resterebbe "non pagato" il contributo dell'Isola alle spese comuni.

Per questa ragione il secondo comma dell'articolo istituisce un vero e proprio "contributo" che la Regione, a valere sulle entrate proprie, deve allo Stato, per le funzioni che questo svolge *anche* per essa: rappresentanza diplomatica e consolare, organi costituzionali della Repubblica, servizio del debito pubblico.

Tale "tributo" però non può diventare una somma *ad libitum*, come accaduto in occasione delle ultime leggi di stabilità a partire dal 2013, altrimenti si esporrebbe la Sicilia ad un arbitrio illimitato, capace di portare in dissesto la Regione, come del resto testimonia la più recente cronaca delle estreme difficoltà che tali accantonamenti a favore dell'erario hanno causato per la Regione e, a cascata, per gli enti locali siciliani.

Per questa ragione si pone un "limite di sostenibilità" per questi "prelievi", peraltro piuttosto ampio: il 2 % del PIL siciliano. Ponendo un dato di circa 86 miliardi l'anno, ciò equivarrebbe ad un prelievo di un miliardo e settecento milioni di euro l'anno, superiore quindi a quelli finora sperimentati.

#### **Art. 14 (Spese riservate allo Stato)**

In questo articolo vengono tassativamente elencati i compiti dello Stato e le relative spese. Questi compiti giustificano i prelievi di cui al precedente articolo che, altrimenti, configurerebbero la Sicilia come una sorta di "paese tributario" che non riceve nulla in cambio della dazione tributaria.

Tra queste spese troviamo quelle strettamente derivanti dallo Statuto e dalla Costituzione, nella loro configurazione minimale.

Troviamo dunque le spese militari, e quelle per le spese comuni, idealmente finanziate dalle entrate erariali di cui all'articolo precedente.

Le prime sono ovviamente "libere" per lo Stato. Le seconde, visto che da queste deriva un "tributo" per la Regione e sia pure con un massimale, sono definite nella loro metodologia di determinazione. Questa tiene conto tanto dell'effettivo contributo dello Stato alla Sicilia quanto della capacità di "sopportazione" della Sicilia del suddetto tributo.

Le altre spese statali sono divise sostanzialmente in due categorie: quelle "libere" (per lo Stato) e quelle "garantite" (in pratica il fondo di solidarietà nazionale di cui all'art. 38 dello Statuto).

Queste "altre" spese hanno tutte natura perequativa e, quindi, non hanno correttamente alcuna contropartita, a differenza delle due precedenti. Quelle di parte corrente, peraltro

previste dall'art. 119 della Costituzione (fondo di perequazione per le regioni a minore capacità impositiva e altri fondi per la coesione), sono rimesse alla completa discrezionalità dello Stato.

Quelle ex art. 38 sono invece espressamente dedicate alla perequazione infrastrutturale di cui la Sicilia ha urgente bisogno. Per il resto la Sicilia provvederà anche a tutte le altre spese in conto di capitale con le entrate proprie.

Ad evitare che questo fondo venga svuotato come accaduto in passato, la norma ne detta le regole di computo, peraltro identiche a quelle formalmente previste nello Statuto della Regione siciliana.

### **Art. 15 (Compensazioni)**

La presente norma è dettata dal fatto che le entrate da giochi e scommesse sono superiori, sistematicamente, alle spese militari per la Sicilia.

Tale maggior entrata dello Stato, data dalla differenza in parola, va ad abbattere, sino a che capiente, il contributo della Regione per le spese comuni. Non è allo stato pensabile realisticamente che tale entrata azzeri pure questo tributo, ma la norma deve prevedere anche questa eventualità.

Nel caso di azzeramento del tributo regionale, così, l'eccedenza delle entrate da giochi e scommesse rispetto alle spese correnti sostenute dallo Stato per la Sicilia, va sì alla Regione in quota di compartecipazione, ma viene sterilizzata da una pari "rinuncia" della Regione ad una corrispondente quota del Fondo di Solidarietà Nazionale. Solo nella remotissima ipotesi in cui tale fondo fosse completamente riassorbito le eccedenze andrebbero realmente in compartecipazione alla Regione.

Nel complesso le norme perequative e compensative con lo Stato comportano per questo *maggiori uscite* (soprattutto per il FSN) e *minori entrate* (soprattutto per le imposte di produzione), e in minor misura *minori uscite* (per l'interruzione di ogni trasferimento a Regione ed enti locali) e *maggiori entrate* (per il nuovo contributo istituito a carico della Regione per le spese statali comuni).

### **Art. 16 (Norma di indirizzo sulla finanza degli enti locali)**

L'articolo contiene una delle tre norme di chiusura della riforma, tutte e tre indispensabili al buon funzionamento della stessa.

Questa è tesa ad evitare che l'autonomia finanziaria della Regione si traduca in un pregiudizio per le ragioni degli enti locali siciliani, ai quali devono estendersi i principi generali dell'ordinamento costituzionale.

L'unica differenza rispetto al resto d'Italia non è sul tipo di entrate che li finanziano, ma sulla fonte normativa che li regola. È riaffermata la competenza esclusiva della Regione in materia di enti locali, ma è parimenti riaffermata la piena autonomia amministrativa e finanziaria, peraltro garantita dallo stesso art. 15 dello Statuto.

La Regione, quindi, determinerà, *con propria legge*, le tre entrate tipiche degli enti locali: tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti. Ovviamente, e sia pure solo come norma d'indirizzo, a tale ampia autonomia finanziaria corrisponderà un'analogia autonomia amministrativa per mezzo di funzioni proprie, stabilite con norma statale o regionale, e di funzioni delegate dalla Regione o "sub-delegate" dallo Stato alla Regione e da questa agli enti locali (come ad esempio l'anagrafe).

### **Art. 17 (Commissario dello Stato)**

La seconda norma finale riguarda la figura del Commissario dello Stato, che se da un lato ha svolto una funzione di garanzia, dall'altro ha rappresentato per la Sicilia una forma di censura preventiva della legislazione, non presente in altre regioni, e che quindi pone la Regione in una inconcepibile condizione di minorità.

L'attinenza con la materia finanziaria è dovuta al fatto che tale attività censoria ha riguardato di recente anche la gran parte dei provvedimenti finanziari, inibendo di fatto ogni autonomia decisionale della Regione.

Senza pretesa di risolvere in questa sede l'annoso problema del coordinamento tra le norme statutarie e quelle costituzionali, da rinviare a successiva sede legislativa, l'articolo dispone intanto per la Regione il passaggio dal controllo preventivo a quello consuntivo di costituzionalità, nei modi prescritti per le regioni a statuto ordinario, in modo da non porre la Regione in una condizione di minorità.

Al contempo viene fatta salva la figura del Commissario dello Stato, in modo da non attribuire direttamente al Governo il potere di impugnativa costituzionale, e mantenerne dunque il ruolo di garanzia.

### **Art. 18 (Norme di salvaguardia e copertura finanziaria)**

L'ultima norma finale serve a dare copertura finanziaria al provvedimento ed a garantire, tanto lo Stato, quanto la Regione, da un innovamento troppo radicale e repentino delle rispettive funzioni e posizioni.

La legge è di riforma sistematica, e pertanto è impossibile determinare con esattezza gli effetti finanziari a regime. Essa esprime una posizione di principio, sull'indipendenza finanziaria dei conti regionali da quelli statali, che poi potrà avere i più diversi effetti.

Proprio per questa ragione gli effetti finanziari sono completamente neutralizzati nel primo anno di attuazione, per il quale, di fatto, si tratta soltanto di attivare le nuove procedure senza incidere sui reciproci gettiti e, al contempo, sono realizzati con estrema gradualità, nel corso di un decennio, in modo da dare il tempo alla parte che "perde" risorse di adeguare progressivamente i propri documenti di programmazione finanziaria.

Per l'insieme consolidato delle amministrazioni pubbliche italiane, ovviamente, il "gioco" è a somma zero: se guadagna lo Stato perde la Regione e viceversa, senza effetti per gli equilibri finanziari complessivi.

Per le due principali amministrazioni coinvolte, invece, seppure nel lungo termine, gli effetti potrebbero essere significativi. In ogni caso ciò risponderebbe a principi generali di equità. Se a perderci fosse lo Stato questo significherebbe che oggi lo Stato raccoglie dalla Regione più di quello che eroga, e questo significherebbe che l'effetto complessivo della finanza statale oggi sarebbe di tipo sperequativo, creando povertà nella Regione più povera, anziché coesione. Sarebbe equo, pertanto, che lo stesso, sia pure con tutta la gradualità dovuta, sopportasse tale perdita. Se invece fosse la Regione a perdere, allora vorrebbe dire che oggi questa vive al di sopra delle proprie possibilità ed è giusto che la sua finanza ne esca razionalizzata. Del resto nulla vieta allo Stato, anzi in teoria vi sarebbe obbligato, di erogare risorse perequative aggiuntive per la minor capacità contributiva della Regione qualora questo si rivelasse necessario per ragioni di coesione economica o per recuperare gap da continuità territoriale.

Gli ultimi due commi chiudono la riforma su due aspetti dello Statuto che, in questa sede, non si vogliono attuare per la loro complessità, e che però avrebbero pure effetti finanziari. La disposizione esplicita su questi due ambiti, quindi, ha natura di "memoria" perché il legislatore intervenga anche in questi, con successivi interventi, e non vengano considerati implicitamente abrogati.

Il primo ambito è quello previdenziale e assistenziale, per il quale lo scorporo delle funzioni amministrative ex art. 20 dello Statuto si presenta troppo complesso: si tratterebbe di costituire enti previdenziali siciliani separati da quelli nazionali che acquisiscano tutto il patrimonio degli enti previdenziali presente in Sicilia, unitamente a tutti i versamenti, ricapitalizzati, dei lavoratori siciliani, e che in cambio si facessero carico delle relative prestazioni. La "separazione" dei conti previdenziali è però materia troppo specialistica: si preferisce lasciare le relative prestazioni, unitamente alle relative entrate "parafiscali", e alla proprietà dei relativi fondi, ai corrispondenti istituti nazionali, almeno per in questa sede.

Il secondo ambito è quello delle riserve monetarie e delle entrate monetarie, da regionalizzare ai sensi dell'art. 40 dello Statuto. La materia monetaria è anch'essa di rilievo e sensibilità tali da dover essere affidata a successivi e distinti interventi normativi.