

Assemblea Regionale Siciliana

ARS

**Il fondo di solidarietà nazionale dal 1947 ad oggi
– aspetti finanziari e giuridici -**

**di
Salvatore di Gregorio**

Palermo 22 giugno 2010

IL FONDO DI SOLIDARIETA' NAZIONALE DAL 1947 AD OGGI ASPETTI FINANZIARI E GIURIDICI

Sommario. *Premessa; 1.1 Le risorse della solidarietà nazionale: Il quadro generale; 1.2 Le prime leggi di assegnazione del fondo di solidarietà nazionale dal 1947 al 1960; 1.3 Il parametro del gettito della imposta di fabbricazione dal 1960 al 1988; 1.4 Le assegnazioni per gli anni 1989-90 e la sospensione del contributo; 1.5 La ripresa delle assegnazioni; 2.1 Gli impieghi; 2.2 Il primo piano degli interventi; 2.3 I successivi piani per l'impiego dei fondi, fino al 1971; 2.4 Le leggi successive fino alla sospensione del contributo; 2.5 La ripresa della programmazione dei fondi della solidarietà nazionale negli anni 2000; 2.6 Le nuove procedure di adozione del piano; 3.1 L'intervento della Corte Costituzionale; 4.1 La riflessione sull'art. 38 nei lavori della Commissione Brancasi; 4.2 L'art. 38 e la perequazione nel nuovo titolo V; 4.3 Articolo 38, misure fiscali regionali e aiuti di stato; 4.4 Il quadro di riferimento oggi*

Premessa. In una sentenza del 1987 sulla quale ci si soffermerà in dettaglio più avanti, la Corte Costituzionale, richiamando i lavori della Consulta regionale del 1945, qualifica l'articolo 38 dello Statuto¹ come uno strumento elaborato e pensato “*con l'intento di realizzare una forma di controllo costituzionale sulla perequazione delle spese pubbliche*”². Il contributo che lo Stato annualmente è tenuto a versare alla Regione a titolo di solidarietà nazionale deve tendere a *bilanciare* il differenziale di reddito tra la Sicilia e la media nazionale; le risorse assegnate alla Regione sono impiegate, sulla base di appositi piani economici *nella esecuzione di lavori pubblici*. L'ammontare del contributo è sottoposto a revisione quinquennale *con riferimento alla variazione dei dati assunti per il precedente computo*. Rispetto alle finalità ed alla disciplina che ne ha tratteggiato lo Statuto, qual è il bilancio che si può trarre da oltre sessant'anni di applicazione dell'istituto della solidarietà nazionale? Quante risorse ha mobilitato? Che tipo di interventi ha attivato? Come è cambiata la sua applicazione e la sua stessa percezione nel tempo per effetto anche delle pronunce della Corte Costituzionale? E, infine, quali le sue prospettive ai tempi del federalismo? Un quadro di questioni piuttosto articolate da ricostruire rispetto alle quali si cercherà di dare, nelle note che seguono, alcuni dati di riferimento essenziali.

1.1 Le risorse della solidarietà nazionale: il quadro generale Nella tabella riportata in appendice vengono indicate le normative nazionali che hanno disposto nel tempo l'assegnazione del contributo di solidarietà nazionale, i periodi di riferimento ed i relativi ammontari (o i criteri di determinazione); nella stessa appendice viene altresì riportato l'importo delle somme dovute dalla Regione allo Stato a titolo di *avvalimento* degli uffici periferici dello Stato ai sensi dell'art. 3 del

¹ Art. 38 Statuto:

Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.

² Corte costituzionale. sentenza n. 87 del 1987

decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, fissato dalle stesse leggi che hanno disposto il contributo di solidarietà nazionale fino al 1990. Ma vediamo in dettaglio quante risorse sono state trasferite a titolo di solidarietà nazionale e come la normativa che ha disposto e quantificato il contributo si è strutturata nel tempo.

1.2 Le prime leggi di assegnazione del fondo di solidarietà nazionale dal 1947 al 1960. La prima legge statale che assegna il contributo di solidarietà nazionale è la legge 2 agosto 1952, n.1091 che quantifica l'ammontare per il quinquennio 1947-1952 in complessivi 55 miliardi di lire. Seguono a questa, per il periodo che va fino al giugno del 1960, due altre leggi³ che dispongono l'assegnazione del fondo di solidarietà nazionale (in seguito f.s.n.), nelle quali la determinazione del contributo viene operata senza la indicazione di specifici criteri per la sua quantificazione: gli importi sono determinati in misura fissa a copertura dell'intero periodo di riferimento dell'assegnazione. Negli atti parlamentari riguardanti la discussione di tali provvedimenti ricorrono spesso notazioni critiche a tale modello sulla base della considerazione che la *rigidità quinquennale dell'importo* non fosse rispondente alla lettera ed allo spirito dell'art. 38 dello Statuto, con la conseguente sollecitazione ad introdurre adeguati parametri cui ancorare la quantificazione del contributo.

1.3 Il parametro del gettito della imposta di fabbricazione dal 1960 al 1988 La legge 27 giugno 1962, n. 886 quantifica il contributo per l'annualità luglio 1960- giugno 1961 nell'importo fisso di 15 miliardi di lire mentre, con riferimento al periodo luglio 1961- giugno 1966, introduce il parametro del gettito della imposta di fabbricazione riscosso in Sicilia in ciascun esercizio, fissando l'ammontare annuo del contributo nella misura dell'80% di tale gettito. Stessa percentuale dell'80% viene fissata per il quinquennio luglio 1966- dicembre 1971 con la legge 6 marzo 1968, n. 192. Le successive leggi (per i dettagli e gli importi si veda la tabella riportata in appendice) fino alla legge 28 febbraio 1990, n. 38 che determina il contributo per il solo 1988, manterranno il riferimento all'imposta di fabbricazione, modificandone la percentuale con variazioni che oscillano dall'80% al 95% del gettito annuo. In questa fase l'ammontare del contributo di solidarietà nazionale è soggetto a variazione annua in correlazione con l'andamento del gettito dell'imposta di riferimento, secondo le percentuali fissate dalle diverse disposizioni. Per dare un ordine di grandezza degli importi del contributo, si consideri che nella seconda metà degli anni sessanta (con riferimento ad una quota stabilita dell'80% del gettito dell'imposta) si parte da importi che superano i trenta miliardi di lire annui e si arriva ad oltre quaranta miliardi nel 1967; alla metà degli anni 80, con riferimento alla percentuale del 90% del gettito dell'imposta, le risorse assegnate sono dell'ordine di 600 miliardi di lire annui (stimandosi una crescita anno su anno, tra l'8% ed il 9%) per arrivare ad importi superiori ai 1.000 miliardi (fino a 1.400 miliardi iscritti in bilancio, con riferimento alla quota del 95% dell'imposta di fabbricazione; quota che, tuttavia, per il 1986 e 1987 verrà ridotta all'86%). In via generale tuttavia è il caso di osservare che il criterio di agganciare la commisurazione del contributo al gettito di un tributo (in questo caso l'imposta di fabbricazione) non presenta una specifica valenza perequativa, mentre presenta una indubbia valenza anticiclica

³ legge 9 agosto 1954 n. 634 che quantifica il contributo per il periodo 1952-1955 in complessivi 45 miliardi di lire; legge 21 marzo 1957, n. 176 che quantifica il contributo per il periodo 1955-1960 in complessivi 37,5 miliardi di lire.

(maggiore gettito e maggiori assegnazioni nelle fasi di crescita, minore gettito e minori assegnazioni nelle fasi di stagnazione).

1.4 Le assegnazioni per gli anni 1989-90 e la sospensione del contributo Con la legge 18 gennaio 1993, n. 68 che dispone il contributo per gli anni 1989 e 1990, si torna a quantificare in cifra fissa il contributo di solidarietà nazionale (1.400 miliardi di lire per il 1989 e 210 miliardi per il 1990) abbandonandosi, per altro, il riferimento quinquennale nella commisurazione dello stesso di norma utilizzato fin ad allora. A questa ultima legge che assegna il contributo di solidarietà nazionale per il 1990, non ne seguiranno altre fino al 2000. Dieci anni di vuoto di quello che la stessa Corte Costituzionale aveva definito come *adempimento di un obbligo costituzionale* a carico dello Stato⁴.

1.5 La ripresa delle assegnazioni Con la legge 23 dicembre 1999, n. 488-finanziaria 2000 riprendono le assegnazioni prevedendosi che, a saldo di quanto dovuto dallo Stato a titolo di solidarietà nazionale dal 1991 al 2000, venissero corrisposti alla Regione due limiti di impegno quindicennali dell'importo, uno di 56 miliardi di lire a decorrere dal 2001 e uno di 94 miliardi di lire a decorrere dal 2002 che la Regione, con apposite norme inserite nelle finanziarie regionali del 2000 e del 2001, ha provveduto ad aggiornare, contabilizzando in bilancio risorse per 548 miliardi di lire per il 2000 e 921 miliardi per il 2001. Dopo la chiusura del pregresso relativo agli anni 90, le assegnazioni disposte per gli anni a partire dal 2001 fino al 2008, sono quelle riportate nella tabella riportata in appendice. Si tratta di normative che, rispetto alle precedenti, recano importanti novità. Fatta eccezione per la legge 27 dicembre 2002, n. 289-finanziaria 2003, che quantifica il contributo per ciascuna delle annualità del quinquennio 2001-2005, le altre sono disposizioni che quantificano il contributo solo per uno o due esercizi finanziari; si torna a quantificare il contributo in misura fissa senza riferimenti a parametri di commisurazione dello stesso e le modalità di assegnazione delle somme prevedono generalmente la corresponsione di limiti di impegno pluriennali ai quali si accompagna l'autorizzazione alla Regione ad effettuare sul mercato operazioni finanziarie di attualizzazione del credito, facoltà di cui la Regione si è avvalsa in alcuni casi (si veda la tabella riportata in appendice). Ma la novità che più di altre merita di essere sottolineata riguarda il fatto che tali normative, a partire dal 2001, recano specifiche clausole riguardanti finalità e modalità di utilizzo delle assegnazioni. La prima di queste clausole, che ricorre in tutte le normative adottate in tale periodo, prevede che la erogazione dei contributi sia *subordinata alla redazione di un piano economico degli investimenti che la Regione siciliana è tenuta a realizzare, finalizzato all'aumento del rapporto tra PIL regionale e PIL nazionale*. Riguardata sotto un profilo giuridico formale, trattandosi di una disposizione recata da una norma ordinaria, essa è certamente inidonea a modificare od anche, più semplicemente, ad integrare l'ambito di utilizzazione del f.s.n. rispetto a quanto non sia già previsto dalla disciplina statutaria: non può aggiungere nulla e può essere letta solo come specificazione delle modalità di utilizzo delle risorse che rimangono quelle indicate dai commi 1 e 2 dell'art. 38 dello Statuto. Di tutt'altra natura è invece la previsione contenuta nell'art. 1 c. 833 della legge 27 dicembre 2006, n. 296-finanziaria 2007. La norma nel disporre la integrazione del contributo 2008 già quantificato con il d.l. 30 settembre 2005, n. 203 e la quantificazione di quello per il 2009, va oltre la formula della finalizzazione del piano economico di utilizzo dei fondi all'obiettivo generale dell'incremento del rapporto PIL regionale/PIL

⁴ Corte costituzionale sentenza n. 369 del 1992

nazionale, introducendo alcune priorità specifiche alle quali il piano stesso deve essere finalizzato: il risanamento ambientale dei luoghi di insediamento degli stabilimenti petroliferi e gli investimenti infrastrutturali. In questo caso si tratta di comprendere se tali indicazioni, per quanto possano ritenersi in senso generale coerenti con le finalità statutarie di utilizzo dei fondi, siano da considerarsi anche idonee ad introdurre uno specifico ulteriore vincolo alla costruzione del piano economico degli investimenti; in altri termini si tratta di capire se è sufficiente che la Regione, nel predisporre il proprio piano di utilizzo dei fondi assegnati per le finalità dell'art. 38, si attenga ai soli vincoli riconducibili alla disposizione statutaria ovvero possono darsi ulteriori vincoli rappresentati dalle priorità che in questo caso vengono fissate dalla norma nazionale. In via di principio, la questione sembra risolvibile nel senso di dovere riconoscere che nella programmazione degli interventi i soli limiti che la Regione incontra sono quelli della loro rispondenza alle prescrizioni dell'art. 38 dello Statuto: vincoli diversi od anche priorità di intervento al di fuori di tale riferimento, non sembrano conciliarsi con l'ambito di autonomia riconosciuto alla Regione nel programmare e realizzare gli interventi. Sta di fatto che nel caso specifico le cose sono andate in maniera diversa: la relazione che accompagna il piano di utilizzo delle assegnazioni operate ai sensi della citata legge 296/2006 esplicita che *Per la costruzione del piano economico degli investimenti si sono tenute in debito conto le finalità di merito imposte dalla legge...*⁵ accedendo ad un riconoscimento formale della valenza vincolativa delle prescrizioni della norma nazionale sulla competenza della Regione a programmare l'impiego delle risorse che, in via di principio, suscita più di una perplessità.

2.1 Gli impieghi Questo nel complesso il quadro delle risorse assegnate alla Regione a titolo di solidarietà nazionale. Ma come sono stati impiegati tali fondi? Sotto questo profilo, il quadro si presenta piuttosto articolato ed è davvero problematico ricostruirlo nei limiti di queste note. Nel tempo sono mutati indirizzi, priorità e criteri nell'utilizzo delle risorse e si è venuta delineando una decisa linea evolutiva riguardo alla tipologia degli interventi finanziati con le risorse dell'art. 38. Vediamo comunque i contenuti essenziali delle normative che hanno disposto l'impiego dei fondi della solidarietà nazionale.

2.2 Il primo piano degli interventi Ancor prima che venisse adottata la prima legge nazionale di assegnazione di fondi ex art. 38, che è del 1952, con richiamo esplicito alla previsione statutaria, la Regione aveva iscritto nel bilancio di previsione 1949-50, la somma di 30 miliardi di lire a titolo di solidarietà nazionale e nel 1951 aveva varato una legge (la legge regionale 16 gennaio 1951, n.5) che disponeva la utilizzazione delle risorse iscritte in bilancio a titolo di solidarietà nazionale. Con la stessa legge, art. 11, veniva previsto che la gestione del fondo di solidarietà nazionale fosse mantenuta separata da quella relativa al bilancio ordinario: condizione che permarrà fino alla riforma della contabilità regionale del 1977. Con la legge regionale 21 aprile 1953, n. 30, verrà iscritta in Bilancio l'ulteriore somma di 25 miliardi di lire (a completamento dell'assegnazione di 55 miliardi di lire per il quinquennio 1947-1952 operata appunto con la legge 1091/1952) e varato il piano di utilizzo dei fondi della solidarietà nazionale. Edilizia scolastica e popolare (21,374 miliardi di lire), viabilità (12 miliardi di lire) e realizzazione acquedotti (8,02 miliardi di lire) ne rappresentano le finalità principali; a queste si affiancano gli interventi per opere di rimboschimento, la costituzione o potenziamento di zone industriali, la realizzazione di porti

⁵ Delibera Giunta regionale n. 223 del 30 settembre 2008 "Piano economico degli investimenti dei fondi assegnati alla regione siciliana per le finalità dell'art. 38 dello Statuto- Articolo 1, comma 833, legge 27 dicembre 2006, n. 296

pescherecci, di impianti ed attrezzature per la valorizzazione di prodotto agricoli. Il modello di intervento prevede che mentre la legge individua le finalità ed opera la corrispondente ripartizione delle risorse, si rinvia alla competenza della Giunta di governo per la definizione dei *programmi di dettaglio delle opere* che sono approvati su proposta degli assessori competenti per le singole categorie di opere cui si riferiscono i programmi stessi. Per quanto riguarda le modalità di gestione delle risorse, la legge autorizza il Governo ad utilizzare le economie ed i recuperi eventuali sulle assegnazioni operate, per destinarle comunque ad altre opere inserite nel piano.

2.3 I successivi piani per l'impiego dei fondi, fino al 1971. A questa prima programmazione relativa al periodo 1947/52, seguono le ulteriori normative che dispongono l'impiego dei fondi dal 1953 fino al 1971. Si tratta di leggi che adottano i piani di impiego per l'intero periodo di riferimento delle assegnazioni statali e ne dispongono la integrale destinazione agli ambiti di intervento individuati dalle stesse norme. **La prima di queste leggi è la legge regionale 12 febbraio 1955, n. 12** con la quale viene adottato il Piano di impiego delle risorse del f.s.n. per il periodo 1952-55, ripartendo i 45 miliardi assegnati alla Regione per il corrispondente periodo.

Agli ambiti di intervento già oggetto della precedente programmazione (Viabilità, Edilizia popolare, Interventi di rimboschimento, Costituzione o potenziamento di zone industriali, Impianti ed attrezzature per la valorizzazione di prodotto agricoli), si affiancano ulteriori finalità riguardanti *nuove costruzioni alberghiere e di villaggi turistici, la costruzione ed attrezzatura delle centrali idroelettriche del Platani e di Grottaferrata*. Oltre il 50% delle disponibilità finanziarie della nuova programmazione (23 miliardi su 45) viene destinato alla viabilità ivi compresa la trasformazione delle trazzere in rotabili mentre 9 miliardi vanno all'edilizia popolare. La legge destina ulteriori 5 miliardi di lire per il completamento del programma delle opere previste nella precedente programmazione 1947/52. **Segue la legge regionale 18 aprile 1958, n.12** che adotta il Piano di impiego del fondo per il periodo 1955-60 con una dotazione finanziaria di 75 miliardi di lire assegnati con la legge. 21 marzo 1957 n. 176. Nel piano degli interventi, la legge provvede a destinare sia le nuove assegnazioni che le economie e sopravvenienze derivanti dalla gestione del fondo. Le quote più rilevanti di finanziamento riguardano ancora la viabilità (17,45 miliardi di lire), le opere irrigue (9,5 miliardi di lire), le opere pubbliche di bonifica (10,8 miliardi di lire), l'incremento della produzione di energia elettrica (8 miliardi di lire per la esecuzione di opere ed impianti di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica, affidando la esecuzione delle opere in concessione all' E. S. E.); quindi le opere di rimboschimento (5,5 miliardi di lire) e gli interventi per le zone industriali, i porti l'agricoltura e la pesca (10 miliardi di lire); uno stanziamento importante viene destinato al potenziamento delle Università siciliane (3,8 miliardi di lire). Economie e sopravvenienze derivanti dalla gestione del fondo sono destinate ad incrementare le dotazioni relative alle altre finalità del piano stesso (fino a 4,9 miliardi di lire per l'incremento della produzione di energia elettrica, fino a 2,5 miliardi per le opere irrigue) ovvero a finalità aggiuntive tra le quali si segnala la previsione di 500 milioni di lire per *istruzione professionale*. Sotto il profilo della procedura di adozione del programma delle opere, a modifica del modello precedentemente adottato con la l. r. 5/1951, la proposta delle opere da eseguire è ora attribuita alla competenza del Presidente della Regione (era dei singoli assessori nel modello precedente) di concerto con gli Assessori alle cui attribuzioni si riferiscono le opere medesime e con l'Assessore al bilancio mentre all'approvazione del piano delle opere provvede sempre la Giunta di governo.

Analogo modello di intervento caratterizza anche la successiva legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4 che adotta il piano di impiego delle risorse per il periodo 1960-66: viene programmata la

destinazione della intera assegnazione del contributo e delle economie realizzate sui programmi precedenti, con la indicazione del riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento. Le risorse ripartite (compresi 3,55 miliardi di lire di sopravvenienze dei bilanci del fondo degli esercizi precedenti) ammontano a 215 miliardi di lire di cui 175,5 miliardi stanziati per il solo esercizio finanziario 1965 con la indicazione del piano di riparto tra i settori di intervento.⁶

Il settore dell'Agricoltura (bonifica, viabilità rurale, attuazione dei piani zonali di sviluppo dell'ESA) è quello che fa registrare in questa fase le assegnazioni più consistenti: 75 miliardi di lire. Al settore dell'industria vanno complessivamente 49 miliardi di lire; di questi, 35 miliardi di lire sono destinate ad iniziative industriali promosse dalla SOFIS e dall'EMS anche in concorso con l'IRI, l'ENI e società collegate. Le opere viarie assorbono ancora una quota importante di risorse (49 miliardi di lire) con un ampio dettaglio delle singole opere da finanziare, direttamente indicate nella legge. In tale ambito, le assegnazioni più consistenti riguardano le autostrade (18 miliardi di lire per la Messina-Catania, 12 miliardi per la Messina-Palermo-Mazzara del Vallo, 10,321 miliardi per la Palermo-Catania e 3 miliardi alla Siracusa-Gela-Mazzara del Vallo); il resto va alle strade a scorrimento veloce Gela-Caltanissetta, Porto Empedocle-Agrigento-Caltanissetta, Pozzallo-Ragusa-Catania, Palermo-Agrigento; all'allacciamento di Enna e Caltanissetta con l'autostrada Palermo-Catania. Alle tre Università siciliane sono assegnati 6 miliardi di lire per opere ed attrezzature e 4 miliardi agli istituti professionali ed i centri di addestramento professionale.

Per la realizzazione degli interventi, la legge prevede la istituzione di un Comitato interassessoriale presieduto dal Presidente della Regione e composto dagli Assessori per lo sviluppo economico, per l'agricoltura, per l'industria, per i lavori pubblici e per il turismo, con una duplice finalità: formulare direttive per la ripartizione territoriale delle spese ed i criteri di priorità degli interventi da effettuarsi nei vari settori e operare il coordinamento dei programmi di dettaglio degli interventi, con gli interventi dello Stato, della Cassa del Mezzogiorno, degli Enti pubblici o a partecipazione pubblica operanti nel territorio regionale.

Segue la legge regionale 28 dicembre 1970, n. 48 che adotta il piano di impiego delle risorse assegnate alla Regione per il periodo 1966-71 (legge 6 marzo 1968, n. 162), le economie realizzate su impegni precedenti, le sopravvenienze attive della gestione del fondo, per un importo complessivo di 183,2 miliardi di lire ripartendo la relativa spesa negli esercizi finanziari dal 1969 al 1974.⁷

⁶ Settori di intervento e risorse assegnate **legge regionale 4/1965**

Agricoltura	75 miliardi di lire
Industria	49 miliardi di lire
Opere viarie	49 miliardi di lire
Opere portuali	4 miliardi di lire
Opere di urbanizzazione	10 miliardi di lire
Opere ed attrezzature fisse ospedaliere	5 miliardi di lire
Opere di attuazione di piani di zone di interesse turistico	10 miliardi di lire
Scuola	10 miliardi di lire
Ricerche idriche	3 miliardi di lire
TOTALE	215 miliardi di lire

⁷ Settori di intervento e risorse assegnate **legge regionale 48/1970**

Agricoltura	92 miliardi di lire
Industria	7 miliardi di lire
Sanità	6 miliardi di lire
Turismo	21,7 miliardi di lire
Pubblica istruzione	6 miliardi di lire

L'agricoltura assorbe oltre il 50% dell'intera programmazione con interventi concentrati in tre voci: i piani di sviluppo zonale dell'ESA (50 miliardi di lire), viabilità rurale (30 miliardi di lire) e rimboschimenti (12 miliardi di lire). Ai lavori pubblici vanno 48,5 miliardi di lire destinati in parte ad opere di competenza degli enti locali: oltre alla viabilità provinciale e comunale, impianti di pubblica illuminazione, asili, acquedotti, verde pubblico, mercati comunali, mattatoi.... L'elemento di novità di questa programmazione è tuttavia costituita dagli interventi nel settore del turismo e della cultura. Alla valorizzazione del patrimonio archeologico sono destinati 5 miliardi di lire; 4,7 miliardi di lire alle attività artistiche e culturali ed in particolare al il riammodernamento e restauro di numerosi teatri (Massimo, Politeama e Biondo di Palermo; Bellini e Coppola di Catania; Pirandello di Agrigento; Margherita di Caltanissetta; Teatro comunale di Siracusa; Garibaldi di Enna; Bellini di Acireale; Teatro comunale di Adrano; Mandanici di Barcellona; Garibaldi di Caltagirone; Teatri comunali di Noto e di Marsala; Teatro Garibaldi di Piazza Armerina) ed un miliardo per il completamento dell'Auditorium di Taormina; 5 miliardi sono destinati alla valorizzazione del patrimonio idro-termale; 4,5 miliardi al potenziamento degli impianti sportivi. Il finanziamento per la pubblica istruzione è ripartito alle tre università siciliane per la realizzazione di centri residenziali per gli universitari. Gli interventi in materia di lavoro prevedono la costruzione (in concorso anche con altri enti o con la Cassa per il mezzogiorno) di due edifici e le attrezzature didattiche per attività di qualificazione e specializzazione professionale dei lavoratori. Completano il programma, gli interventi nelle zone industriali regionali (5 miliardi di lire), il completamento della diga sul fiume Morello (2 miliardi di lire) e la edilizia ospedaliera ed ambulatoriale (6 miliardi di lire). La norma innova ancora sulle procedure di adozione dei programmi di dettaglio delle opere. Per la realizzazione degli interventi, viene prevista la formulazione di apposite direttive dell'Assessore dello sviluppo economico contenenti le norme per coordinare gli interventi finanziati con i fondi della solidarietà nazionale *con gli altri interventi pubblici*; le direttive sono sottoposte alla approvazione della giunta di Governo; entro due mesi dalla loro approvazione, la Giunta di Governo approva anche *i programmi di dettaglio delle opere* predisposti da ciascun assessore per il proprio ambito di competenza. La medesima procedura viene estesa anche alle eventuali modifiche ed integrazioni necessarie per attuare i programmi già approvati per l'impiego delle precedenti assegnazioni.

2.4 Le leggi successive fino alla sospensione del contributo Quelle che seguiranno dopo la prima metà degli anni settanta e fino alla sospensione del contributo di solidarietà nazionale con la legge di attribuzione delle somme per il 1990, saranno normative strutturate in maniera diversa. Non più leggi che programmano la destinazione della intera dotazione del fondo per il periodo di riferimento delle relative assegnazioni statali, ma leggi che di volta in volta disporranno l'impiego di quote più o meno consistenti delle disponibilità del fondo di solidarietà nazionale (talvolta anche per un solo esercizio finanziario); in altri casi le disponibilità del fondo sono utilizzate a copertura di singole disposizioni di spesa (ovviamente ritenute compatibili con le finalità dell'art. 38 dello statuto) inserite in leggi diverse che non riguardano in maniera specifica il piano di impiego del f.s.n. Diventa così più complessa la stessa possibilità di ricostruire un quadro di riferimento unitario degli interventi e la stessa possibilità di ricondurre gli stessi, alla nozione unitaria del piano economico di

Lavoro	2 miliardi di lire
lavori Pubblici	48,5 miliardi di lire
TOTALE	183,2 miliardi di lire

utilizzo delle risorse previsto dall'art. 38 dello Statuto. Due leggi adottate nel 1974 dispongono l'impiego parziale del f.s.n. per il quinquennio 1972-76, per 27,3 miliardi di lire per il solo esercizio finanziario 1974 (legge regionale 9 maggio 1974, n. 11) e per 64,45 miliardi di lire (legge regionale 31 dicembre 1974, n. 62) per l'esercizio finanziario 1975 destinando le somme prevalentemente ad opere di bonifica e sistemazione idraulico-forestale, viabilità e trasformazione di trazzere ed alla realizzazione di edifici da destinare ad uffici periferici dell'Amministrazione dell'agricoltura. La stessa l. r. 12 maggio 1975, n. 18 che tenderà invece a dare un quadro unitario agli interventi adottando un "Piano regionale di interventi per il periodo 1975-80" si limita in realtà ad indicare i settori di intervento (difesa del suolo, sviluppo produttivo, valorizzazione patrimonio naturale, storico artistico, attrezzature culturali e sportive, credito commerciale e artigiano....) rinviando per la loro attuazione e per l'effettivo utilizzo delle risorse a successive leggi della Regione. Questo piano avrà una dotazione di risorse rilevante che la legge quantifica in 981 miliardi di lire (di cui 561 a carico del f.s.n. e 420 mediante autorizzazione a ricorrere ad un mutuo) ma non ne viene definita la relativa ripartizione affidata, come detto, a successive disposizioni normative. Avverrà infatti che con tali fondi sarà finanziata (e successivamente rifinanziata) la legge sul turismo (legge regionale 12 giugno 1976, n. 78) per un importo di 140 miliardi di lire per il biennio 1976-1977. Per quanto riguarda le finalità, la novità che, a partire dalla metà degli anni settanta, va segnalata riguarda il peso sempre più rilevante che vanno assumendo gli interventi e i trasferimenti diretti di risorse agli enti locali per opere di loro competenza (contributi a comuni e province per la sistemazione e ammodernamento di strade e reti fognarie di loro competenza, manutenzione di acquedotti comunali, il fondo per la progettazione degli enti locali). Indirizzo che nel corso degli anni 80 assumerà connotazioni ancora più vistose con la scelta (a tutt'oggi pressoché regolarmente confermata) di porre a carico dei fondi ex art. 38 dello statuto, le assegnazioni per le spese per investimenti relative alle funzioni amministrative trasferite ai comuni ed alle province. Si tratta di importi consistenti che in quegli anni assorbono quote molto rilevanti della intera disponibilità del f.s.n. La legge regionale 2 gennaio 1981, n. 1 su una programmazione complessiva di risorse di 270 miliardi di lire, ne destina 160 ai comuni per spese per investimenti connessi alle funzioni trasferite; per le stesse finalità sono trasferiti ai comuni 530 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1985 e 1986; alle province per le spese per investimenti connessi allo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite loro con la 6 marzo 1986, n. 9, sono trasferite somme nel 1987 e nel 1988 per un importo rispettivamente di 450 e 650 miliardi di lire. Si tratta di un mutamento di prospettiva importante; il trasferimento di risorse, per importi così rilevanti, agli enti locali che ne dispongono l'utilizzo nell'ambito delle loro finalizzazioni di bilancio (sia pure con il vincolo contabile della spesa da destinare ad investimenti) non consente più di ricostruire neppure formalmente l'idea del piano economico unitario di impiego del fondo di solidarietà nazionale.

2.5 La ripresa della programmazione dei fondi della solidarietà nazionale negli anni 2000 Le normative regionali adottate dopo la ripresa delle assegnazioni statali operate a partire dal 2000 (con la quantificazione del saldo per il periodo 1991-2000 e le successive assegnazioni fino al 2008, per il cui dettaglio si veda la tabella riportata sopra) faranno registrare ulteriori importanti novità con riferimento sia alle procedure che alle finalità di impiego del f.s.n. Con le leggi regionali. 3 dicembre 2003, n. 20 e 5 novembre 2004, n. 15 vengono direttamente destinati fondi per un ammontare complessivo di circa 665 milioni di euro. L'intero ammontare delle risorse viene ripartito per finalità di spesa in conto capitale ad incremento od in sostituzione di stanziamenti di

capitoli del bilancio regionale ⁸. La gamma degli interventi finanziati spazia dalle acquisizioni di partecipazioni azionarie, alla costituzione di società di capitali, ai contributi a società partecipate, ai contributi in conto interessi a privati per attività produttive in diversi settori, alla partecipazioni a fondi rischi, al finanziamento dei corsi di formazione professionale, agli acquisti di mobili ed arredi. Scelte che consolidano ed anzi accentuano un duplice mutamento di prospettiva nella filosofia di impiego dei fondi, che va al di là di una pure possibile lettura storico evolutiva della previsione statutaria. In primo luogo un indirizzo che vede l'impiego dei fondi caratterizzarsi in senso sempre più organico e strutturale rispetto alle finalità generali della Regione e delle sue ordinarie politiche di bilancio e sempre meno come *fonte di finanziamento di specifici programmi di intervento aggiuntivi*⁹; interventi la cui natura corrisponde sempre meno al referente letterale del comma primo dell'art. 38 che parla di *esecuzione di lavori pubblici* e sempre più alla nozione (che ha una connotazione contabilistica) molto più ampia e generica di spesa in conto capitale.

2.6 Le nuove procedure di adozione del piano Ma con la l. r. 20/2003 si innova anche per quello che riguarda le competenze di Governo ed Assemblea nella predisposizione dei piani di impiego dei fondi. Rispetto al modello che si era consolidato nel tempo sia pure con alcune varianti (la legge individua le finalità e ripartisce le risorse ed il Governo predispose ed attua il programma delle opere da realizzare) si innova radicalmente introducendo la previsione per cui la programmazione degli interventi ed il riparto dei fondi vengono adottati dalla Giunta di governo e trasmessi alla Assemblea (alla Commissione Bilancio in particolare) solo per il parere. Si tratta di una novità importante che ha refluenze non solo per quello che riguarda il profilo dei rapporti Assemblea-Governo ma, considerata la natura giuridica dell'atto che individua le finalità e destina le risorse (che non è più la legge ma la deliberazione della Giunta regionale), anche per quanto riguarda la natura del controllo riguardante la corretta utilizzazione dei fondi secondo i parametri di costituzionalità dettati dall'art. 38 dello Statuto. Un primo importante Piano economico degli investimenti dei fondi dell'art. 38, viene adottato dalla Giunta regionale nel 2004¹⁰ e destina risorse per 200 miliardi di euro per il 2004 ed altrettanti per il 2005 (la somma complessiva di 400 miliardi corrisponde alla attualizzazione delle assegnazioni operate con la legge 289/2002 relative al periodo 2001-2005). A questo piano, seguono fino al 2008 (l'ultimo Piano economico è stato adottato dalla Giunta di governo nel settembre 2008) una serie di atti di programmazione che riguardano sia le nuove assegnazioni che l'utilizzo delle economie sulla gestione del fondo oltre che una serie di rimodulazioni delle finalità delle une e delle altre. Un intreccio di atti che rende problematica la ricostruzione dell'effettiva dimensione finanziaria complessiva degli interventi.¹¹

⁸ Per il dettaglio degli interventi si veda Tab. E allegata alla l.r. 20/2003 e tab. E allegata alla l.r. 15/2004

⁹ Relazione conclusiva gruppo di lavoro per la definizione dei rapporti finanziari Stato-Regione Siciliana (Commissione Brancasi)

¹⁰ Delibera Giunta regionale n. 371 dell'11 novembre 2004 "Piano economico degli investimenti dei fondi assegnati alla regione siciliana per le finalità dell'art. 38 dello Statuto"

¹¹ Per dare comunque un ordine di grandezza delle risorse programmate nelle ultime annualità, si riporta nella tabella che segue (fonte Ragioneria generale della Regione) il totale per ciascuno degli anni dal 2003 al 2008 (anno di adozione dell'ultimo piano) delle somme iscritte nella spesa come "Nuove risorse" (di contro, le disponibilità effettive invece devono tenere conto dell'ammontare delle economie che vengono annualmente riprodotte per le medesime finalità ovvero rimodulate nelle finalità).

Totale "Nuove risorse 2003-2008"	
2003	872.423.518,44
2004	200.000.000,00

Per quello che riguarda l'impiego delle risorse, l'impostazione che si segue nei piani non è dissimile rispetto a quanto detto a proposito delle due leggi per ultimo citate (leggi regionali 20/2003 e 15/2004): è ammessa ogni tipologia di intervento classificato in bilancio come spesa in conto capitale, i cui destinatari non sono solo enti pubblici e possono riguardare interventi non necessariamente collegati *a finalità produttive*. Le risorse sono *spalmate* in un numero rilevante di finalità: in alcuni casi si tratta di nuovi interventi, in altri casi del finanziamento di specifiche finalità e capitoli di bilancio. Gli importi più rilevanti riguardano ancora i trasferimenti in conto capitale agli enti locali, la salvaguardia del patrimonio forestale, l'edilizia popolare, l'edilizia scolastica, gli interventi di risanamento ambientale e per il sostegno delle attività produttive (integrazione fondi rischi, realizzazione distretti produttivi), la valorizzazione dei beni culturali; a questi si affiancano stanziamenti per l'emergenza idrica, per l'emergenza rifiuti, per la realizzazione di caserme dei carabinieri, per gli edifici di culto, per i musei diocesani, per la realizzazione del sistema informativo regionale, per piattaforme telematiche, acquisto mobili ed arredi, per l'acquisto dei treni minuetto, per garantire l'equilibrio economico-gestionale degli ATO, per la trasformazione degli enti fiera regionali in soggetti giuridici privati e decine di altre voci per importi più o meno consistenti. I piani economici degli interventi adottati dalla giunta di governo sono inviati al Ministero dell'economia corredati da una relazione che, con esplicito richiamo alle indicazioni delle norme nazionali di assegnazione dei fondi, contiene la valutazione sull'impatto economico degli investimenti e sull'obiettivo di riequilibrio del rapporto PIL regionale/PIL nazionale perseguito.

3.1 L'intervento della Corte Costituzionale. La vicenda dello Statuto regionale e la sua evoluzione nel tempo, è stata segnata nel suo complesso dal ruolo determinante svolto dalla giurisprudenza costituzionale: in questo senso l'art. 38 non fa eccezione. Nel 1982 la Regione Siciliana impugnò innanzi alla Corte Costituzionale una legge dello Stato (l'art. 1 della legge 26 novembre 1982 n. 11 di conversione del decreto legge 26 novembre 1982, n. 677) con la quale le somme dovute alla Sicilia per l'anno 1981 a titolo di solidarietà nazionale, già quantificate per ciascun anno del quinquennio 1977-1981 nella misura del 90% del gettito dell'imposta di fabbricazione (vedi tabella riportata in appendice), venivano ridotte dell'importo di 25 miliardi di lire. Nel ricorso la Regione sosteneva che la riduzione operata rispetto alla quantificazione già disposta per il quinquennio di riferimento, dalla apposita legge, costituisse violazione dell'art. 38 dello Statuto. Nel pronunciarsi su tale ricorso¹² e nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, la Corte opera una ricostruzione generale dell'istituto della solidarietà nazionale fornendone una lettura che ne segnerà in maniera determinante l'applicazione successiva. Nel motivare la decisione la Corte pur riconoscendo che l'erogazione del contributo di solidarietà nazionale costituisce adempimento di un obbligo costituzionale, sostiene tuttavia che tale obbligo ***“non è vincolato quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale”*** ed aggiunge che anche se il terzo comma dell'art. 38 prevede che la revisione quinquennale dell'ammontare del contributo deve avere a riferimento la variazione dei dati assunti per il precedente computo *“sia l'adozione del dato base per il calcolo che il suo controllo, sono*

2005	200.000.000,00
2006	238.000.000,00
2007	35.000.000,00
2008	35.000.000,00
Totale	1.580.423.518,44

¹² Corte Cost. n. 87/1987

rimessi ad un apprezzamento dello stato (come si desume dal termine riferimento ai predetti dati) consistente in una valutazione non meramente ricognitiva e vincolante della modificazione degli elementi originari o di quelli relativi al precedente computo..". Appare evidente come l'argomentazione della Corte abbia sostanzialmente aperto la strada nel tempo ad una sostanziale riconsiderazione dell'istituto della solidarietà nazionale, lasciato alla completa discrezionalità del legislatore statale su modalità, tempi ed importi erogati, come mostra, in maniera eloquente, la tabella delle assegnazioni riportata sopra. Ma il giudizio affronta altre due questioni sollevate dalla Regione e considerate entrambe infondate dalla Corte. La prima riguarda la tesi (alquanto arditamente per la verità) sostenuta dalla Regione secondo la quale di fatto nel tempo *"si sarebbe instaurato, per prassi, l'obbligo dell'intesa tra stato e regione nella determinazione del contributo..."* il che dovrebbe indurre a qualificare la norma di quantificazione del contributo quinquennale una *"vera e propria normativa di attuazione dello Statuto. che dunque non si sarebbe potuta sottrarre al procedimento previsto dall'art. 43 dello statuto medesimo."* La ipotesi prospettata dalla Regione viene rigettata dalla Corte in base alla evidenza che la disposizione impugnata appartiene alla normativa ordinaria (così come tutte le leggi precedenti di quantificazione del contributo) e come tale *"non è provvista di alcuna qualificazione particolare che comporti, nella determinazione del contributo, l'osservanza del procedimento previsto dall'art. 43 dello Statuto"* escludendosi quindi ogni forma di partecipazione della Regione nel procedimento di adozione della stessa. L'altra questione sollevata dalla Regione riguarda la presunta violazione dell'art. 19 dello Statuto (si tratta della disposizione che disciplina i termini per l'approvazione del bilancio e per lo svolgimento dell'esercizio finanziario); in questo caso si sostiene che la riduzione operata nelle assegnazioni delle somme alla Regione essendo intervenuta quando il procedimento di formazione del bilancio per quell'anno si era già perfezionato ed il relativo equilibrio (con la iscrizione in entrata delle risorse successivamente decurtate) raggiunto, *si viene ad incidere sulla gestione dello strumento contabile"* producendosi una violazione dell'art. 19 dello Statuto. Anche per tale profilo, la censura viene respinta non attribuendo la Corte alcun rilievo *alla vicenda cronologica in cui la norma stessa si collocava ed era destinata a produrre effetti..."*

Nel 1992 la Corte Costituzionale ritorna sul tema¹³. Oggetto del giudizio (promosso sempre dalla Regione) questa volta è la legge finanziaria del 1992 (legge 31 dicembre 1991, n. 415) ed in particolare l'articolo 2 comma 2 e il fondo speciale di conto capitale (tab. B della finanziaria stessa) per la parte che quantifica gli accantonamenti di bilancio da utilizzarsi per il contributo di solidarietà nazionale per gli anni 1992 (200 miliardi), 1993 (300 miliardi) 1994 (500 miliardi). Gli importi riportati nella tabella rappresentano una *rimodulazione* delle somme accantonate con la finanziaria precedente, per gli anni 1992 e 1993, per la medesima finalità e ne riducono gli importi ad un quinto rispetto alle precedenti previsioni (in termini assoluti si tratta di qualcosa come 1200 miliardi di lire in meno per ciascun anno). Nelle motivazioni del ricorso la Regione pur riconoscendo che spetta allo Stato il potere determinativo del contributo, questione che aveva costituito oggetto della precedente pronuncia, sostiene tuttavia che per la norma ora impugnata non potevano evocarsi le considerazioni svolte con la Sentenza n. 87 del 1987, poiché in quel caso la decurtazione del contributo (pari a 25 miliardi di lire) era tale comunque da non compromettere la finalità dell'intervento mentre nel caso in esame il taglio operato è di tale rilevanza da essere

¹³ Corte cost. n. 369/1992

suscettibile di **“snaturare l'intervento di solidarietà fino a compromettere le finalità perseguite dalla norma statutaria”**. In sostanza, la Regione assume che proprio la rilevanza dei tagli operati rispetto alle precedenti previsioni *determinando una inversione di tendenza nel flusso degli stanziamenti* rappresenti l'elemento nuovo nel giudizio poiché compromette la possibilità della norma di perseguire effettivamente le sue finalità. Dunque anche se il potere determinativo dello Stato sul contributo non è in discussione, sostiene la Regione, il suo esercizio deve considerarsi legittimo solo se *“...se si muoverà, quanto meno, in ragionevole accordo con le finalità dell'art. 38”* poiché esso *“...nasce gravato da limiti interni desumibili dall'art. 38 dello Statuto regionale, nella parte in cui fa riferimento al bilanciamento del minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale..”* Si aggiunge inoltre che oggetto della previsione statutaria non è tanto la erogazione annuale quanto *l'assegnazione quinquennale del contributo* con la conseguenza che *“la modifica del contributo operata non alla scadenza del quinquennio, ma nel corso di esso, implica lesione della sfera patrimoniale della Regione”*¹⁴. Nel rigettare, anche in questo caso il ricorso, la Corte Costituzionale non si limita a dichiarare applicabile anche al caso in esame la precedente giurisprudenza sul punto, ribadendo che *l'erogazione del contributo è adempimento di un obbligo costituzionale, ma non è vincolata, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale*, ma integra la motivazione con ulteriori considerazioni di ordine più generale sull'autonomia finanziaria regionale. Il punto di partenza del ragionamento della Consulta è nell'assunto per cui *“La Costituzione e gli Statuti speciali non definiscono l'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi: deve dunque riconoscersi che vi è discrezionalità del legislatore statale nella determinazione dei trasferimenti all'interno dei vincoli di finanza pubblica..”*. Qual è la cornice entro cui va esercitata tale discrezionalità? Quella di assicurare *“la corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte...garantendo alle regioni il normale espletamento delle funzioni, operando sempre una valutazione comparativa delle esigenze generali.”* Posto tale assunto, la Corte colloca la riduzione delle assegnazioni alla Sicilia nel quadro di una legge finanziaria (quella del 1992) caratterizzata dalla *“urgenza di arginare l'espansione del deficit pubblico, coerentemente con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria: vi sono limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone ... ed è inevitabile che l'indirizzo generale della politica economico-finanziaria si rifletta sulla finanza regionale e, segnatamente, sui contributi destinati alle regioni a statuto speciale sulla base di quella valutazione comparativa delle esigenze generali riservata al legislatore statale..”*. Determinante nella valutazione della Corte è in tal senso la considerazione della natura *aggiuntiva* del contributo di solidarietà nazionale rispetto al finanziamento delle funzioni ordinarie per cui conclude che *“la disposizione impugnata non altera la complessiva rispondenza fra i bisogni fondamentali della Regione e i mezzi finanziari per farvi fronte, dal momento che il contributo di solidarietà ha carattere aggiuntivo rispetto alle entrate assicurate in via ordinaria alla regione. Quello su cui la Corte conviene è invece la necessità che venga rispettata la disposizione statutaria che pone un preciso riferimento temporale per la adozione della legge che dispone il contributo (il quinquennio) ma osserva al riguardo, che gli accantonamenti di bilancio operati con la finanziaria (che hanno per coerenza contabile con il bilancio di previsione, proiezione solo triennale) che sono oggetto della impugnativa, non possono essere scambiati per la legge che assegna il contributo che costituisce rispetto ad essi atto autonomo e dovrà essere adottata distintamente e nel rispetto del requisito temporale previsto dall'art. 38; gli*

¹⁴ In questo senso i motivi del ricorso della Regione (si veda il punto 5.1 dei Ritenuto in fatto, Sentenza n. 369 del 1992)

accantonamenti in finanziaria rappresentano solo il meccanismo che dovrà assicurare in toto od in concorso con altre fonti, la copertura finanziaria della legge quando questa verrà adottata. L'aspetto paradossale della disputa sugli importi e le successive rimodulazioni degli accantonamenti di bilancio, sia detto per inciso, è nel fatto che comunque, come evidenziato in precedenza, quelle leggi che dovevano disporre il contributo, nonostante il fatto che la Consulta ne avesse ribadito il carattere obbligatorio, per tutti gli anni 90 non vennero adottate e dunque quegli accantonamenti, adeguati o meno che fossero, rimasero nelle tabelle del bilancio o presero altre direzioni.

Sulla vicenda dell'art. 38 vi è da registrare anche un intervento del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana che nel 1979 impugna una norma approvata dall'ARS che pone a carico del fondo di solidarietà nazionale interventi di *riparazione e ricostruzione di fabbricati di proprietà privata, di qualsiasi natura, danneggiati o distrutti dagli eventi sismici* (si tratta di interventi nei comuni della provincia di Messina colpiti da eventi sismici nel 1967 e successivamente nel 1977 e 1978) non ritenendo che questi fossero riconducibili alle finalità previste dall'art. 38 dello Statuto. Nell'argomentare l'impugnativa, il Commissario dello Stato riconosce che sull'art. 38 si è venuta a determinare, attraverso una interpretazione storico-evolutiva che ha tenuto conto delle mutate condizioni socio-economiche dell'isola, una prassi che ha portato a ricomprendere negli interventi consentiti dalla norma statutaria anche *interventi di carattere produttivo*, caratteristica che tuttavia non veniva riconosciuta all'intervento in questione. Anche la Corte dei conti in quel periodo aveva formulato una serie di osservazioni circa la rispondenza delle modalità di impiego dei fondi alle finalità statutarie; questione sulla quale la impugnativa stessa sottolinea la opportunità *di un chiarimento da parte del Supremo organo Costituzionale*. Chiarimento che non ci sarà poiché sulla questione la Corte Costituzionale non avrà modo di pronunciarsi e dichiarerà cessata la materia del contendere a seguito dell'abrogazione, con una successiva legge, della norma impugnata.

4.1 La riflessione sull'art. 38 nei lavori della Commissione Brancasi. Nell'ambito dei lavori della Commissione Brancasi (gruppo di lavoro costituito nel 1997 da rappresentanti dello Stato e della Regione incaricato di condurre uno studio propedeutico alla quantificazione e definizione di tutte le partite di contenzioso finanziario intercorrenti tra lo Stato e la Regione, presieduto dal prof. Antonio Brancasi) venne affrontato anche il problema del contenzioso sull'art. 38 dello Statuto.¹⁵ La Commissione svolse i suoi lavori tra il 1997 ed il 1998 e quindi in una fase nella quale già da qualche anno non veniva più erogato il f.s.n. alla Regione (fermo al contributo per il 1991). La conclusione della Commissione fu nel senso che pur dovendosi riconoscere che fosse indubbio il diritto della Regione alle assegnazioni a titolo di solidarietà nazionale per le annualità non erogate, considerato che la quantificazione del medesimo (alla luce della giurisprudenza costituzionale prima richiamata) era rimessa alla *più ampia discrezionalità del legislatore statale...* la Commissione non aveva la possibilità di operare una stima di tale credito e dunque la partita non poteva essere considerata nella contabilità delle compensazioni tra stato e regione che la Commissione era chiamata ad operare. Nel documento conclusivo dei lavori della Commissione venne tuttavia prospettata ed argomentata (sia pure riportando l'esplicito avviso contrario della delegazione regionale sul punto) una ipotesi di revisione radicale della filosofia dell'art. 38 e della sua stessa funzione, sostanzialmente collocandone l'intervento dentro l'obiettivo più generale di

¹⁵ Relazione conclusiva gruppo di lavoro per la definizione dei rapporti finanziari Stato-Regione Siciliana (Commissione Brancasi)

pervenire ad un assetto finanziario che garantisca alla Regione le risorse necessarie per finanziare tutte le funzioni di sua competenza, quelle già trasferite e quelle ancora esercitate dallo Stato ma di competenza della Regione. In questo quadro, l'art. 38 avrebbe potuto rappresentare un canale, il solo previsto dallo Statuto, atto a garantire quei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, in grado di assicurare l'equilibrio tra funzioni e relativi oneri, che l'assetto attuale non viene ritenuto in grado di garantire. Visto in tale ottica, il differenziale di reddito tra la Sicilia e la media nazionale, oggetto dell'intervento perequativo dell'art. 38, si poteva leggere come indice della minore capacità contributiva dell'isola *da cui conseguono minori entrate per la Regione* e dunque un deficit nella capacità di finanziamento delle sue finalità generali. In linea con tale ragionamento venne avanzata la ipotesi secondo la quale, in questo caso, l'indice sul quale commisurare l'ammontare del f.s.n. poteva essere rappresentato *dalla differenza tra le entrate tributarie della Regione e quelle che essa avrebbe percepito qualora il reddito medio dei suoi contribuenti fosse stato uguale al reddito medio nazionale*. In sostanza una ipotesi per la quale la cosiddetta perequazione si sarebbe dovuta *riconvertire* da elemento di finanza aggiuntiva e straordinaria in componente della finanza ordinaria. A sostegno della tesi *revisionista* veniva posta una doppia argomentazione; anzitutto la considerazione che proprio la configurazione dell'art. 38 come *forma di finanziamento aggiuntivo non destinato a fronteggiare il costo delle funzioni ordinarie*, era alla base di quell'orientamento della Corte Costituzionale che, pur riconoscendo l'obbligo di natura costituzionale alla erogazione del contributo, aveva negato ogni tipo di vincolo per il legislatore statale nella quantificazione dello stesso, non operando, per tale forma di finanziamento, il vincolo della *corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte...* vincolo questo sì ammesso, in via di principio, dalla Consulta; in secondo luogo, veniva osservato, il tipo di evoluzione prospettata prendeva atto di un indirizzo che in quella fase era già evidente (ed il documento conclusivo dei lavori della Commissione non manca di rimarcarlo) che sostanzialmente tendeva a ricondurre alle finalità generali della Regione ed alle sue ordinarie politiche di bilancio l'utilizzo delle risorse del f.s.n: indirizzo che, come detto, si accentuerà poi negli anni a seguire. Tuttavia, posta in questi termini, la questione rimase comunque confinata nell'ambito delle indicazioni di quel documento e questo non solo perché registrò la opposizione espressa dai rappresentanti regionali in quel gruppo di lavoro che definirono *una forzatura* l'ipotesi di *utilizzare lo strumento della solidarietà nazionale per integrare le risorse regionali destinate a finanziare le ordinarie funzioni amministrative*, ma anche perché quella prospettazione rappresenta una evidente disarmonia con l'impostazione successivamente adottata dalla riforma costituzionale del 2001 che si muove invece nella direzione di mantenere su piani nettamente distinti il finanziamento delle funzioni e le risorse aggiuntive con finalità perequative.

4.2 L'art. 38 e la perequazione nel nuovo titolo V Ed in effetti l'art. 119 della Costituzione si muove proprio nel senso di operare una netta distinzione tra finanziamento delle funzioni e risorse aggiuntive prendendo in considerazione, in relazione a tale distinzione, due differenti nozioni di perequazione collegate appunto, una al problema del finanziamento delle funzioni (terzo comma dell'art. 119) e l'altra (quinto comma dell'art. 119) agli obiettivi di riequilibrio e sviluppo economico.... e comunque *per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni* destinando a tali finalità appunto *risorse aggiuntive* a carico del bilancio dello Stato. Tralasciando in questo contesto il problema del finanziamento delle funzioni (questione, per altro, piuttosto complessa e tutt'altro che risolta), nel nostro ragionamento sull'art. 38 è dunque la nozione di perequazione di cui al comma quinto che dobbiamo prendere in considerazione. In che rapporto sono disciplina costituzionale e disciplina statutaria? Può senz'altro dirsi che, in via di principio, si

tratta di due modelli di interventi *perequativi* che si muovono su un terreno di complementarietà. Anzitutto perché si tratta di interventi che si rivolgono a destinatari differenti: mentre l'art. 38 assegna risorse aggiuntive esclusivamente alla Regione come istituzione, il quinto comma dell'art. 119 parla di risorse aggiuntive ed interventi a favore di **determinati comuni, province, città metropolitane e regioni**. Si consideri poi che quella del quinto comma dell'art. 119 è una disposizione costituzionale che comunque non mette a regime un sistema di interventi che abbia beneficiari predeterminati, ma rimette al legislatore ordinario la valutazione di volta in volta del ricorrere dei presupposti, delle condizioni o della opportunità per attivare determinate misure od assegnazioni di risorse e di individuare i beneficiari di quegli specifici provvedimenti (appunto determinati comuni, province ... etc); di contro, l'articolo 38 dello Statuto configura un intervento finanziario annuale costituzionalmente garantito in favore della Regione Siciliana (sia pure con quella discrezionalità sulla quantificazione, in capo al legislatore statale di cui si è detto) dove è proprio il dato strutturale e di continuità a rappresentare l'elemento di peculiarità in quanto finalizzato a *realizzare una azione sistematica in senso livellatore*¹⁶. Sotto un ulteriore profilo vi è da osservare che, rispetto al modello perequativo che è proprio dell'art. 38 dello Statuto (il riequilibrio del differenziale di reddito della Sicilia rispetto alla media nazionale), quello del nuovo testo costituzionale è un concetto di intervento perequativo che spazia su una gamma molto più ampia di presupposti che, assieme all'obiettivo della promozione dello sviluppo e della rimozione degli squilibri economici e sociali, pone il tema fondamentale della garanzia dell' *effettivo esercizio dei diritti della persona*; si va cioè oltre l'idea meramente economicista della solidarietà che c'è nello Statuto e che c'era anche nel vecchio testo dell'art. 119 della Costituzione e si riconosce, in particolare, che la gamma dei servizi sociali e della promozione dei diritti della persona accedono a questa specifica tutela costituzionale e vengono inquadrati in queste politiche; diritti la cui tutela si colloca al di sopra di qualsiasi nozione di autonomia e che, per la loro valenza generale, non possono che essere garantiti dall'intervento dello Stato in tutto il territorio nazionale. Interventi che dunque, a differenza da quelli attivabili con le risorse della solidarietà nazionale, non sono confinati alle sole spese per investimenti o alle sole spese in conto capitale, ma si estendono ad ambiti e tipologie preclusi a questi. Tuttavia per quanto non sovrapponibili sul piano formale, le due tipologie di interventi *condividono* un comune quadro di riferimento ed in particolare il peculiare ruolo assegnato al legislatore statale nel delineare di volta in volta risorse e beneficiari della perequazione del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, per un verso, e quantificazione delle assegnazioni alla Sicilia dei fondi della solidarietà nazionale per l'altro verso: riguardata dall'angolo visuale della Sicilia, si tratta di una condizione alla quale, neanche molto velatamente, si annette un forte potenziale di *cannibalizzazione* della specificità statutaria.

4.3 Articolo 38, misure fiscali regionali e aiuti di stato Le modalità di funzionamento dei principi costituzionali della solidarietà nazionale in favore delle regioni svantaggiate rivestono, come è noto, un ruolo determinante in quella giurisprudenza della Corte di giustizia europea nella quale sono state enunciate le condizioni giuridico - costituzionali e finanziarie che rendono possibile qualificare come interventi di carattere generale e non già come aiuti di stato, le misure adottate dalle regioni, di riduzione di aliquote fiscali su imposte fissate dalla legislazione nazionale ed applicate in tutto il territorio di un paese.¹⁷ La novità fondamentale introdotta dalla Corte di

¹⁶ Citata sentenza n. 87 del 1987

¹⁷ Sentenza CGE del 6 settembre 2006 (C-88/03) e Sentenza CGE 11 settembre 2008 (da C-428/06 a C-434/06)

giustizia con tali pronunce è nell'enunciato per cui non è sostenibile in via di principio (come invece storicamente sostenuto dalla Commissione) che **una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva e dunque da considerare aiuto di stato**; a determinate condizioni, per la Corte di giustizia, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non già il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità sia da qualificare come aiuto di stato o come misura di carattere generale.¹⁸ A determinate condizioni appunto. Quali sono queste condizioni?¹⁹ Intanto che l'ente che adotta la misura sia dotata di poteri sufficientemente autonomi di rango costituzionale nell'esercizio di tale prerogativa e goda di uno statuto politico-amministrativo distinto da quello del governo centrale (autonomia istituzionale); che la decisione venga assunta, senza intervento diretto da parte del governo centrale rispetto al suo contenuto ed indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello stato (autonomia procedurale) ed infine che l'ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura, nel senso che non debbono esserci forme di compensazione a carico dello stato o di altre regioni del minore gettito derivante dalla agevolazione (autonomia finanziaria). Nella citata sentenza del 2006 la Corte di giustizia qualifica le misure di riduzione delle aliquote delle imposte personali e sulle imprese, applicate nella regione autonoma delle isole Azzorre, come aiuti di stato ritenendo non realizzata la condizione per la quale l'ente che introduce l'agevolazione ne deve sopportare anche il relativo onere finanziario; manca nel caso in esame il requisito dell'autonomia finanziaria in ragione del fatto che i meccanismi della solidarietà nazionale previsti dalla Costituzione Portoghese (nel cui ambito si collocano anche le competenze riconosciute alla regione ad adattare alle esigenze locali i tributi) nella ricostruzione che ne fa la Corte²⁰ sono tali da garantire che la riduzione dell'aliquota ed i suoi effetti in termini di minore gettito sulla finanza regionale venga in ogni caso compensata da un meccanismo di finanziamento gestito a livello centrale...sotto forma di trasferimenti di bilancio...**per cui la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote, è indissolubilmente legata e dipende finanziariamente dai trasferimenti dello stato.** Nella sentenza del 2008 la Corte di giustizia ritorna su tale correlazione chiarendo ulteriormente come debba essere inteso il rapporto tra misura di riduzione fiscale e meccanismi finanziari compensativi ai fini della verifica della sussistenza della nozione di autonomia finanziaria. Perché possa parlarsi di *compensazione* occorre, per la CGE, che *sussista un nesso di causa ed effetto tra la misura fiscale adottata e gli importi a carico dello Stato*; dunque una relazione diretta il cui nesso deve risultare dell'esame del complesso dei rapporti finanziari tra lo stato centrale e la comunità autonoma chiarendo tuttavia che *l'esistenza di trasferimenti finanziari dal suddetto stato alla comunità autonoma non può, in quanto tale, essere sufficiente a dimostrare che tali enti non si assumono le conseguenze economiche delle misure fiscali adottate*²¹.

Si tratta di pronunce che rappresentano indubbiamente una svolta rispetto all'orientamento consolidato della Commissione in materia di aiuti di stato e legittimazione degli interventi adottati

¹⁸ Si vedano in particolare i punti 57-58 della Sentenza del 6 settembre 2006 (C-88/03)

¹⁹ Si vedano in particolare i punti 62-68 della Sentenza del 6 settembre 2006 (C-88/03)

²⁰ Si vedano in particolare i punti 72-77 della Sentenza del 6 settembre 2006, C-88/03

²¹ Si vedano in particolare i punti 129-135 Sentenza 11 settembre 2008 (da C-428/06 a C-434/06)

dalle regioni. Con riferimento all'ordinamento italiano, il particolare profilo affrontato dalla CGE (un intervento regionale sulle aliquote riguardanti tributi applicati su tutto il territorio nazionale) riguarda anzitutto quelle regioni a statuto speciale, e tra queste segnatamente la Sicilia, alle quali è riconosciuta una specifica competenza sulla disciplina dei tributi erariali²². Cosa può dirsi con riferimento alla Sicilia? Certamente che ad essa va riconosciuta oltre che una specifica competenza di rango costituzionale sulla disciplina dei tributi erariali sancita da una non controversa e consolidata giurisprudenza costituzionale,²³ anche quello statuto *politico amministrativo di rango costituzionale* che ne garantisce le condizioni di autonomia istituzionale e procedurale nell'accezione postulata dalla CGE perché possa ritenersi ammissibile qualificare come misura di carattere generale la misura regionale di riduzione dell'aliquota. Per quello che riguarda la nozione di autonomia finanziaria essa va ricostruita prendendo in esame il complesso dei rapporti finanziari stato-regione ed in particolare l'insieme degli istituti che soprassedono ai meccanismi di attribuzione delle risorse per esaminarne le implicazioni alla luce della elaborazione giurisprudenziale della CGE: un esame che esula dai limiti di queste note ma che è fondamentale riprendere.²⁴ Per rimanere alla disciplina statutaria della solidarietà nazionale che qui trattiamo, può comunque senz'altro sostenersi che va esclusa una correlazione diretta tra misure che incidono sul gettito dei tributi spettanti alla Regione e meccanismi di quantificazione del contributo di solidarietà nazionale ex art. 38 dello Statuto. Per quello che riguarda le modalità di quantificazione del contributo e gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari della regione, fanno testo le conclusioni di quella giurisprudenza costituzionale sopra richiamata²⁵ che sul punto sono inequivoche e possono essere così sintetizzate:

- il contributo di solidarietà nazionale è in sé un obbligo costituzionale che tuttavia non ha garanzie costituzionali in quanto all'ammontare ed alle modalità di erogazione;
- i criteri di riferimento della sua quantificazione e i successivi aggiornamenti sono rimessi all'apprezzamento dello stato;
- è escluso qualsiasi obbligo di intesa tra stato e regione, nella determinazione del contributo;
- non sono opponibili da parte della Regione considerazioni connesse con il pregiudizio agli equilibri del bilancio regionale che possano discendere da riduzioni nell'ammontare del contributo.

4.4 Il quadro di riferimento oggi A Statuto invariato dunque, sessant'anni di normative nazionali e regionali riguardanti l'applicazione dell'art. 38, l'intervento della Corte Costituzionale, la riforma del titolo V della Costituzione, ci consegnano oggi, un quadro profondamente modificato del modello statutario della solidarietà nazionale. Mutamenti che interessano non solo i criteri di assegnazione delle risorse da parte dello Stato, la finalizzazione

²² In questo senso A. Fantozzi "La sentenza C-88/03 della Corte di giustizia e il dibattito sul federalismo fiscale e la fiscalità di vantaggio in Italia" in WWW.astrid-online.it

²³ Tra le tante si citano: Sentenze n. 9 del 1957; n. 2 del 1965; n. 71 del 1973, n. 111 e 138 del 1999; n. 348 del 2000

²⁴ Per una valutazione su tali aspetti si vedano gli Atti del seminario "Fiscalità di vantaggio: aiuti di stato e misure di carattere generale. Competenze statali e regionali alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria" organizzato dalla Segreteria generale dell'ARS - Novembre 2006

²⁵ Sentenze della Corte Costituzionale n. 87 del 1987 e n. 369 del 1992

e le modalità del loro utilizzo, ma anche la stessa filosofia di fondo che presiedeva all'istituto della solidarietà nazionale. Anche per questo meraviglia il fatto che la legge voto per la riforma dello Statuto votata dall'Assemblea nella XIII legislatura (testo recentemente riproposto in Senato, ad iniziativa parlamentare) abbia sostanzialmente ignorato questa evoluzione e si sia limitata ad una mera riproposizione del testo dell'art. 38 (sia pure integrandone il contenuto con delle disposizioni aggiuntive finalizzate a risolvere taluni problemi di applicazione della disposizione che sono emersi nel tempo). Troppo poco per un istituto che ha sperimentato il percorso applicativo che abbiamo visto e che più di altri sembra avere avvertito, per così dire, *il decorso del tempo* e la necessità di essere rivisitato. Se, come si annuncia, il tema della riforma dello Statuto sarà ripreso dalla Assemblea nell'attuale legislatura, allora sarà opportuno dedicare anche a tale problema lo spazio che merita.

Salvatore Di Gregorio

Appendice

Normative nazionali sull'ammontare del contributo di solidarietà nazionale e delle somme dovute dalla Regione allo Stato a titolo di *avvalimento* degli uffici periferici dello Stato ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507

<i>Periodo</i>	<i>Legge</i>	<i>Ammontare del contributo di solidarietà nazionale</i>	<i>Somme dovute dalla regione allo stato ai sensi dell' art. 3, dlvo 507/1948</i>
1/6/1947-30/6/1952	L. 2 agosto 1952 n. 1091	55 miliardi per l'intero periodo di riferimento	37 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/7/1952-30/6/1955	L. 9 agosto 1954 n. 634	45 miliardi per l'intero periodo di riferimento	22,5 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/7/1955-30/6/1960	L. 21 marzo 1957 n. 176	75 miliardi per l'intero periodo di riferimento	37,5 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/6/1960-30/6/1961	L. 27 giugno 1962 n. 886	15 miliardi per un anno	45 miliardi per l'intero periodo di riferimento (1960-1966)
1/7/1961-30/6/1966	L. 27 giugno 1962 n. 886	80% delle imposte di fabbricazione riscosse per ciascun anno in conto competenza e residui nelle tesorerie dell'Isola	
1/7/1966-31/12/1971	L. 6 marzo 1968 n. 192	80% idem	42,35 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/1/1972-31/12/1976	L. 1 novembre 1973 n. 735	85% idem	40 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/1/1977-31/12/1981	L. 27 aprile 1978 n. 182	90% idem	40 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/1/1982-31/12/1986	L. 13 agosto 1984 n. 470	95% idem	80 miliardi per l'intero periodo di riferimento
1/1/1987-31/12/1987	L. 24 aprile 1989 n. 144	86% idem	16 miliardi per l'annualità di riferimento
1/1/1988-31/12/1988	L. 28 febbraio 1990 n. 38	nella stessa misura dell'anno precedente	16 miliardi per l'annualità di riferimento
1/1/1989-31/12/1989	L. 19 marzo 1993 n. 68	1.400 miliardi per anno	16 miliardi per l'annualità di riferimento

1/1/1989-31/12/1990	L. 19 marzo 1993 n. 68	210 miliardi per un anno	16 miliardi per l'annualità di riferimento
1991-2000	L. 23 dicembre 1999 n. 488	L'articolo 55 della legge 488/99 (finanziaria 2000) ha disposto che, a saldo di quanto dovuto dal 1991 al 2000, il contributo di solidarietà nazionale per tale periodo venisse corrisposto mediante due limiti di impegno quindicennali, dell'importo di 56 miliardi di lire a decorrere dal 2001 il primo e di 94 miliardi di lire a decorrere dal 2002 il secondo. In relazione alle attualizzazioni di tali assegnazioni verranno contabilizzate in bilancio 548 miliardi di lire per il 2000 e 921 miliardi per il 2001.	
2001-2005	L. 27 dicembre 2002 n. 289	La finanziaria nazionale del 2003 (art. 30 c. 6 l. 289/2002) ha quantificato in 80 milioni di euro all'anno il contributo di solidarietà nazionale per gli anni 2001-2005 da corrispondere mediante limiti di impegno quindicennali a fronte dei quali la Regione viene autorizzata ad effettuare operazioni finanziarie di attualizzazione.	
2006-2007	L. 23 dicembre 2005 n. 266	La finanziaria nazionale del 2006 (art. 1 c. 114 l. 266/2005) ha quantificato in 94 milioni di euro il contributo per il 2006 mentre per il 2007 viene autorizzato un contributo quindicennale di 10 milioni di euro annui, a decorrere dallo stesso 2007	
2008	L. 2 dicembre 2005 n. 248	L'art. 5 comma 3 ter del d.l. 203/2005 ha previsto a titolo di solidarietà nazionale per il 2008 un contributo quindicennale di 10 milioni di euro annui, a decorrere dallo stesso 2008	
2008-2009	L. 27 dicembre 2006 n. 296	L'art. 1 comma 833 della l. 296/2006 ha quantificato in 60 milioni di euro il contributo di solidarietà nazionale per il 2009, disponendo una ulteriore assegnazione di 60 milioni di euro, ad integrazione della precedente assegnazione, per il 2008	