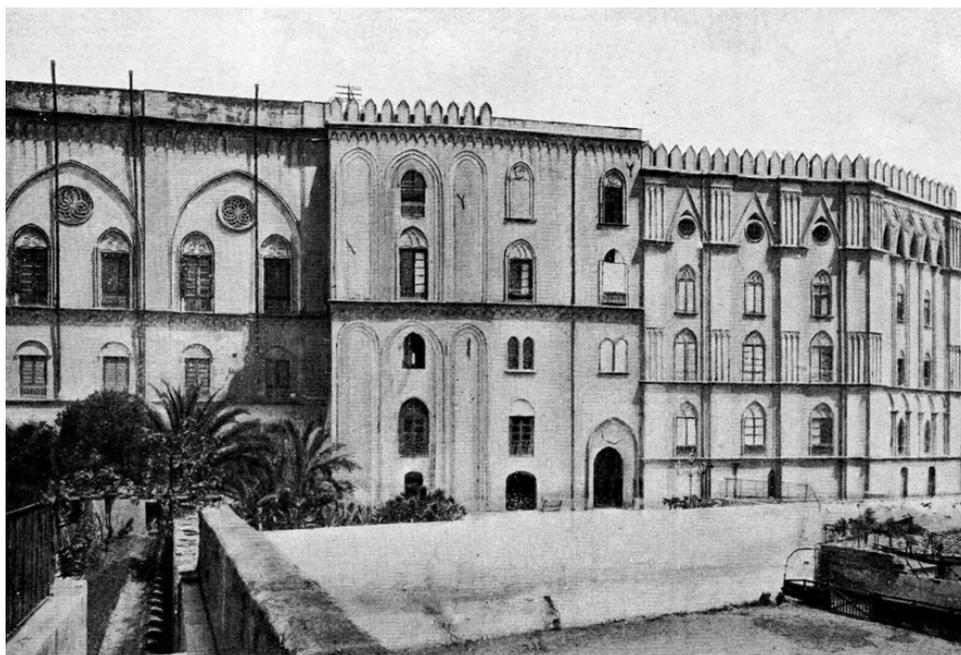




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi  
Servizio Commissioni

Dossier di documentazione

Insularità: i documenti regionali e statali

Documento 28 - 2019

XVII Legislatura  
Novembre 2019



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi  
Servizio Commissioni

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## INDICE

Documento congiunto sicilia-sardegna del per il riconoscimento di misure di compensazione dell'insularità nella legge di bilancio per il 2020 e nell'ordinamento fiscale.....	1
Accordo tra il governo nazionale e la regione siciliana in materia di finanza pubblica del 21 dicembre 2018.....	14
Delibera della giunta di governo n. 265 del 18 luglio 2018.....	19
Delibera della giunta di governo n. 197 del 15 maggio 2018.....	72
Articolo 70 l.r. 8/2018 - interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario.....	108
Corte costituzionale sentenza n. 6/2019.....	110
Articolo 27 L. 42/2009 – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale.....	132



## PER IL RICONOSCIMENTO DI MISURE DI COMPENSAZIONE DELL'INSULARITÀ NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2020 E NELL'ORDINAMENTO FISCALE

*“Non c'è nulla che sia ingiusto  
quanto far parti eguali fra diseguali”*

Don Lorenzo Milani

*Lettera a una professoressa.*

Libreria editrice fiorentina, Firenze 1976

1. Nel DEF e nella NADEF approvati dal Parlamento non si rinviene cenno alcuno al tema della condizione di insularità. Condizione che, ai sensi degli artt. 174 TFUE e ss. e dell'Art. 119 Cost., deve essere affrontata mediante puntuali misure di riequilibrio (fiscaltà di sviluppo, continuità territoriale, incentivi e misure di sostegno, perequazione infrastrutturale, regimi di aiuto etc.).

Non si tratta soltanto di inverare principi ormai conclamati dal diritto europeo e da quello interno, ma di far fronte concretamente, al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini e la parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali, alle situazioni di divario ed ai *“costi dell'insularità”* mediante misure concrete sul piano legislativo.

2.1. Al riguardo giova ricordare che giusta la sentenza n 6 del 2019 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 *«nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica»*. Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio.

Secondo il chiaro orientamenti del giudice delle leggi nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la *“ragione erariale”* non può essere un principio tiranno. Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità *“limitata”* dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva.

Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali



alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

La sentenza censura, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può ritardata a piacimento ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. È *«proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” conseguente alle pronunce [della] Corte – si legge nella sentenza - a connotare il principio dell’equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell’articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l’effettività delle pronunce del Giudice costituzionale»*.

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la medesima Regione:

- 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica;
- 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri;
- 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite;
- 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale;
- 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Infine, la sentenza contiene un nuovo monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle *«regole di bilancio numeriche»* così definite dall'Unione europea.

2.2. Mentre per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che *“Al fine di favorire l’insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le*

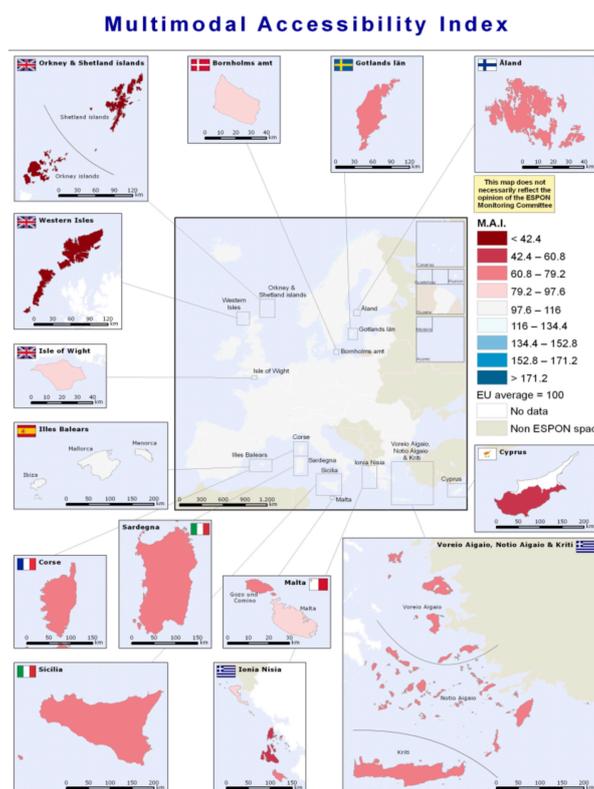


modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e **condizione di insularità**".

Sempre per quanto concerne la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante "Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario"<sup>1</sup> ha chiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio "statuto dell'insularità" inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di "politiche dedicate" alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del "fattore insularità".

In particolare:

- avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi (come avviene già per la Sardegna), anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie;



<sup>1</sup> L'art. 70 della L.r. n. 8 del 2018, "Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario" in particolare stabilisce, per la prima volta nell'ordinamento regionale, che:

"1. In attuazione delle previsioni dello Statuto regionale e della Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, la Regione promuove le azioni e gli interventi di competenza nei confronti delle autorità statali e comunitarie per il riconoscimento della condizione di insularità del territorio regionale e per l'accesso ai benefici e ai relativi regimi derogatori di aiuto, al fine di realizzare una compiuta ed effettiva continuità territoriale e la piena integrazione nelle reti e nei sistemi europei dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

2. Entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale procede, su proposta dell'Assessore regionale per l'economia, all'adozione di formale deliberazione, corredata della documentazione a supporto, per l'attivazione nei confronti del Governo nazionale dell'iniziativa volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'UE, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 TFUE"



- con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'articolo 107, paragrafo 3 lettera a) affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire da alla fiscalità di sviluppo;

- in relazione alla politica di coesione, è necessario che siano istituite ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia ed alla Sardegna in quanto aree caratterizzate da un deficit strutturale di sviluppo, fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di piena perequazione infrastrutturale;

- mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n.30 allegata al Trattato di Amsterdam e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (articolo 15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (articolo 7 TUE);

- la Commissione e le istituzioni europee assicurino, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere reso dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica "Consulta corso-sarda" con la deliberazione del 4 luglio 2017 "*Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE*".

In materia di insularità il Parlamento europeo con la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità:



- incoraggia la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;
- invita la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale;
- invita la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;
- invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;
- chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;
- ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti.

Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscalità di vantaggio e regimi speciali).

Nel corso degli incontri del predetto tavolo tecnico, la delegazione della Regione ha chiesto che il Governo si faccia promotore nei confronti dei competenti Uffici della Commissione delle istanze di cui alla delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018.



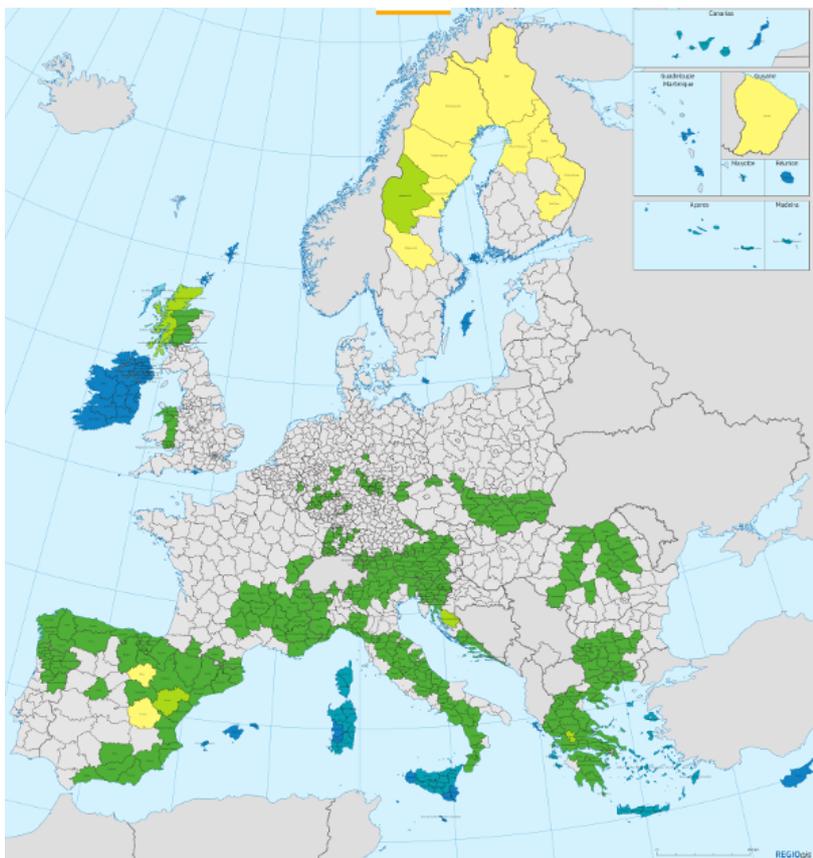
In particolare è stato chiesto di conoscere ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali - se la Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

Inoltre, è stato fatto presente che il parere del Comitato europeo delle regioni del 12 maggio 2017 su "*L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale*", al punto 30:

- sottolinea che molti fattori che ostacolano specificamente lo sviluppo delle isole non vengono rilevati ricorrendo al PIL pro capite come indicatore;
- propone pertanto di ampliare la gamma degli indicatori complementari utilizzati nell'ambito della politica di coesione, al fine di migliorare l'analisi della situazione socioeconomica delle isole e della loro attrattività;
- suggerisce, come possibili indicatori da utilizzare, l'indice di competitività regionale (RCI) e l'indice di accessibilità;
- raccomanda di proseguire i lavori per la ricerca di altri indicatori che consentano di illustrare pienamente il costo aggiuntivo dell'insularità;
- raccomanda la realizzazione, da parte della Commissione, di studi intesi a comparare le prestazioni delle imprese insulari con quelle delle loro omologhe continentali, anche quando il continente è rappresentato da un unico Stato membro

insulare.

Nel corso dei lavori del predetto Tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo solleciti la Commissione europea ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati dallo





European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI)<sup>2</sup>.

Al riguardo, la delegazione di parte Statale (Ministero dell'Economia) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel Regolamento di esenzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione ha così richiesto di avviare con le stesse un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche.

3. L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale.

Come noto, il primo e il secondo comma stabiliscono che l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo comma invece sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra questi le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo "*Special situation of islands*", *European Parliament resolution*, 4 February 2016) e del Comitato delle Regioni ("*Entrepreneurship on Islands: contributing towards territorial cohesion*", *Opinion of the European Committee of the Regions* 2017/C 306/10, May 2017), al di là di circoscritti

---

<sup>2</sup>A recent analysis shows how 15 Member States (Austria, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom) dealt with specific challenges due to the insular, mountainous and/or sparsely populated nature of their territories. The analysis – which covers the 2014-2020 period – details these challenges and presents solutions via EU Regional Policy. Specifically, it focuses on actions relating to jobs, growth and investment in communities situated on mountains and islands and in sparsely populated areas co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), and via mainstream, as well as European Territorial Cooperation (ETC), programmes. Reflecting its full commitment to such areas beyond 2020, the European Commission has proposed an enabling framework that is focused on flexibility and would provide multiple ways to further unlock their rich potential.



interventi, può dirsi che la “*condizione di insularità*” rimanga ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE.

Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'UE con più di 50 abitanti vivono complessivamente 17,7 milioni di persone (di cui 3,7 milioni nelle regioni ultraperiferiche ed oltre 5 milioni solo in Sicilia), in queste Regioni il PIL pro capite è meno dell'80% della media UE ed una parte significativa di esse appartiene ancora alla categoria delle regioni meno sviluppate, so trovano ad affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. La maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica, e negli ultimi 20 anni la loro situazione si è persino deteriorata, in particolare a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri e della carenza di innovazione dell'aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti.

Le regioni insulari - come noto - presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni interindustriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

4. Nel **Documento sulla Programmazione europea 2021-2027**, approvato lo scorso 21 febbraio dalla Conferenza delle Regioni italiane è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscerne il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa.

Più specificamente é stato formalmente richiesto alle Istituzioni Europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un “*indice di perifericità insulare*” da definire principalmente sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese;

- promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici che



hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'art. 174 del TFUE.

Dopo le risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato delle Regioni del 2017, anche l'Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, deve, quindi, riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre fare sistema non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo.

5. In linea con tale posizione va poi ricordato che il 5 febbraio 2019, a Bruxelles, presso il Comitato delle Regioni, i presidenti delle Regioni Corsica, Sardegna e Isole Baleari, con la successiva adesione della Sicilia, hanno condiviso ed inviato un documento delle Regioni insulari mediterranee ai vertici dell'Unione Europea ed ai rispettivi ministri dei nostri rispettivi Stati di appartenenza segnalando l'esigenza di adottare, nella produzione legislativa europea da cui deriva gran parte della normazione interna, dispositivi normativi specifici, calibrati sulle sfide dei territori insulari.

In considerazione della necessità di un'effettiva integrazione delle regioni insulari periferiche con lo spazio e il mercato europei, auspicando a questo fine il fattivo sostegno *“da parte della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, perché ne agevolino l'adozione, nell'ottica della maggiore partecipazione ai vantaggi concorrenziali del mercato interno e ai processi di convergenza economica dell'Unione europea»*.

Nel contesto di una fase cruciale l'Unione europea, della quale è ormai imminente l'inserimento dei nuovi vertici e la definizione della programmazione post 2020 e ciò avviene in un momento storico in cui in tutta Europa il clima culturale e politico è attraversato da correnti di scetticismo, quando non di disaffezione, rispetto alla causa europea, il documento sottolinea come *“l'art. 174 del TFUE rappresenta la summa dello spirito solidaristico e delle aspirazioni alla costruzione di una Europa unita che sono alla base e la ragion d'essere dell'Unione. La sua piena applicazione è tuttavia, per noi presidenti di regioni insulari, una questione tuttora aperta»*.



Da qui la conclusione che *«le regioni insulari soffrono di svantaggi strutturali, naturali e permanenti che si traducono in fallimenti di mercato e diseconomie di scala che configurano un vero e proprio “costo di cittadinanza”. L’insularità è resa ancora più critica dalla condizione di perifericità, definita in termini di isolamento dalla piattaforma continentale e maggiore distanza dai centri economici e amministrativi. La stessa Commissione europea ha fotografato questa condizione di svantaggio competitivo attraverso l’Indice di competitività regionale pubblicato nel 2017. I tentativi di superare gli svantaggi strutturali e permanenti insiti nell’insularità periferica producono un continuo contenzioso con la Commissione europea, in materia di aiuti di Stato, come dimostra l’annosa questione della continuità territoriale. Lo scenario normativo e programmatico post-2020 non deve lasciare indietro i territori insulari”* in tal guisa *“Percorsi di convergenza che riducano i divari di sviluppo tra le regioni, a beneficio dei cittadini e delle imprese che vivono nelle aree meno sviluppate d’Europa, non sono più differibili”*.

6. Se si vuole un’Europa più inclusiva e coesa la questione insulare risulta non può che risultare centrale sia a livello europeo che nazionale.

Per quanto riguarda il livello europeo appare quindi necessario porre con forza la questione e chiedere che il nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027* e le nuove politiche di coesione prevedano in modo concreto misure specifiche di compensazione per ridurre il divario di sviluppo delle isole e permetterne una piena integrazione. E tutto ciò va fatto in fretta prima che vengano definiti il prossimo *budget* della UE e le politiche settoriali 2021-2027. La clausola di insularità deve riguardare tutti i settori socioeconomici strategici per i territori insulari europei.

È un momento cruciale per le Isole europee, proprio mentre prende forma la nuova politica di coesione, ed i cittadini sembrano avvertire con maggiore intensità l’impatto delle misure di coesione UE (come dimostra la tabella che segue), proprio per questo occorre lavorare uniti per rappresentare al meglio le istanze inappagate dei nostri territori, l’ansia di eguaglianza e di perequazione dei nostri cittadini<sup>3</sup>.

In tal senso i dati del rapporto SVIMEZ, come quello sulle economie regionali della Banca d’Italia per il 2019 evidenziano in modo assai pregnante il divario

---

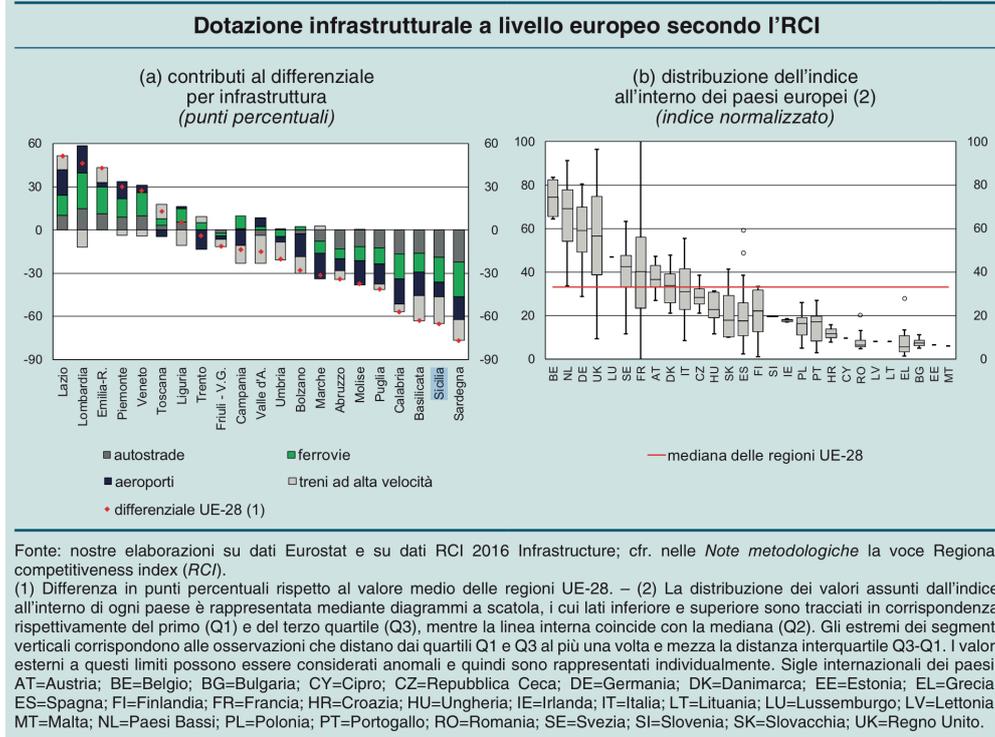
<sup>3</sup>In tal senso vanno condivise le considerazioni di Ursula von der Leyen sulla necessità di una transizione equa per tutti. Il neo presidente della Commissione nel suo discorso al Parlamento ha sottolineato che *“in questo processo dobbiamo riconoscere e rispettare il fatto che non partiamo tutti dal medesimo punto: se è vero che condividiamo tutti le stesse ambizioni, alcuni potrebbero aver bisogno di un sostegno più mirato di altri per realizzarle. Assicureremo una transizione equa per tutti. Le popolazioni e le regioni più esposte beneficeranno di un sostegno tramite un nuovo Fondo per una transizione equa. È questa la via europea: siamo ambiziosi e non lasciamo indietro nessuno”*.



infrastrutturale che affligge le Isole, in spregio ai principi di eguaglianza sostanziale.

I divari delle regioni italiane rispetto a quelle europee calcolati in base all'RCI sono rappresentati nella figura B, pannello a. Nel complesso le regioni del Centro Nord appaiono caratterizzate da condizioni di accessibilità migliori rispetto alla media delle regioni UE-28, diversamente da quanto registrato per il Mezzogiorno<sup>4</sup>. Quanto rilevato a livello di indice composito risulta generalmente confermato anche nel dettaglio per singola infrastruttura, se si esclude l'indicatore di dotazione "Treni ad alta velocità",

Figura B



7. Ma é soprattutto a livello statale che occorre intervenire, nello Stato europeo che, dopo la *Brexit*, ha il più altro numero di cittadini insulari (12%), con pesanti oneri derivanti anche dalla insularità di secondo grado (soprattutto per gli arcipelaghi), questioni a lungo rimaste sopite, almeno sino all'importante pronuncia della Corte costituzionale, e che **non possono essere eluse nella prima legge di bilancio successiva alla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019 ed alle intese tra Stato e Regione siciliana.**

**Con questo documento si richiede pertanto l'adozione delle prime misure di riequilibrio e compensazione in attuazione della citata sentenza.**

Cagliari-Palermo, 6 novembre 2019.



**Regione Siciliana**  
*Il Vicepresidente*  
*Assessore per l'Economia*

13  
Ingalluni  
Prot. N. 7145 del 21/12/2018

**Oggetto:** Accordo tra il Governo nazionale e la Regione Siciliana in materia di finanza pubblica.

All'On.le Presidente  
della Commissione Bilancio  
Riccardo Savona

Illustre Presidente ,

Le trasmetto, in allegato, l'accordo tra il Governo nazionale e la Regione Siciliana in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministro Tria ed il Presidente Musumeci per le opportune valutazioni della Commissione parlamentare da Lei presieduta.

L'occasione mi è particolarmente gradita per rinnovarLe gli auguri per le prossime festività e per porgere i più cordiali saluti.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA  
SEGRETARIA GENERALE  
PROTOCOLLO

Prot. N. **9.157** Class. ....  
Data **27 DIC 2018** L'addetto *[Signature]*

**SGLEGPG**

**ACCORDO TRA  
IL GOVERNO E LA REGIONE SICILIANA  
IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA**

1. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze concorda con il Presidente della Regione Siciliana quanto segue.
2. Il contributo della Regione Siciliana alla finanza pubblica è concordato quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico nell'ammontare complessivo di 1.304,945 milioni di euro per l'anno 2018 e si riduce a 1.001 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019.
3. Con i predetti contributi si intendono concordemente attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n.154 del 2017 e n. 103 del 2018.
4. La Regione Siciliana si impegna a ritirare entro 20 giorni dalla data del presente accordo il ricorso contro lo Stato pendente dinnanzi alla Corte Costituzionale relativo alla legge di Bilancio per il 2018 nonché, ove pendenti, quelli di fronte alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, e, comunque, a rinunciare anche successivamente agli effetti finanziari positivi derivanti da pronunce di accoglimento di ricorsi pendenti presentati anche da altre regioni con riferimento alle stesse disposizioni.
5. Lo Stato e la Regione Siciliana concordano di aggiornare ed approvare le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria entro il 30 settembre 2019, con effetti a partire dall'anno 2020, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria. Entro la medesima data del 30 settembre 2019, il Governo si impegna a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della regione Siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle Province e città metropolitane del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché a considerare le misure di coesione e di perequazione infrastrutturale ai sensi degli articoli 22 e



27 della legge n. 42 del 2009, previa individuazione di copertura finanziaria ove necessaria.

6. Lo Stato e la Regione si impegnano ad individuare modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo che garantiscano la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria.

7. Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità.

8. Lo Stato e la Regione Siciliana si impegnano a definire entro il 31 gennaio 2019 i contenuti del Decreto del ministero dell'economia e delle finanze per l'individuazione delle modalità di attribuzione dell'IVA alla Regione Siciliana.

9. Lo Stato riconosce alla Regione un trasferimento di 540 milioni di euro da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

10. È fatta salva la facoltà da parte dello Stato di incrementare per un periodo di tempo definito i contributi di cui al punto 2 posti a carico della Regione per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la Regione.

11. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, il contributo di cui al punto 10, primo periodo, può

essere incrementato per un periodo di tempo limitato di una ulteriore percentuale non superiore al 10 per cento.

12. Il Governo si impegna ad approvare nella legge di bilancio 2019 le seguenti disposizioni legislative:

### **"Trasparenza bilanci regionali"**

1. Al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, entro l'esercizio finanziario 2020 le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono ripianare in 30 esercizi, a quote costanti, l'eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, effettuata nel 2017 in sede di riaccertamento ordinario per carenza dei presupposti giuridici dei crediti e dei debiti relativi alla Programmazione 2007/2013, derivanti da assegnazioni dello Stato e dell'Unione Europea e dei crediti tributari contabilizzati come "accertati e riscossi" entro l'esercizio 2002 a seguito di comunicazione dei competenti uffici dello Stato, non effettivamente versati.

### **"Riqualificazione della spesa"**

1. La Regione Siciliana provvede a riqualificare la propria spesa dal 2019 al 2025 attraverso il progressivo aumento della spesa per investimenti incrementando i relativi impegni verso l'economia in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

2. Sono abrogati i commi 510, 511 e 512 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e il comma 829 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Il primo periodo del comma 830 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 trova applicazione solo per il 2018. Resta fermo l'obbligo a carico della Regione siciliana di destinare ai liberi consorzi del proprio territorio 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'accordo tra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto in data 12 luglio 2017.

3. La Regione Siciliana può applicare i commi da 779 a 781 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, a condizione che

nel 2018 abbia incrementato gli impegni delle spese per investimento dell'esercizio 2018 in misura non inferiore al 2 per cento rispetto al corrispondente valore del 2017. Nelle more dell'approvazione del rendiconto 2018, la condizione è verificata provvisoriamente rispetto ai dati risultanti dal rendiconto per l'esercizio 2018 approvato dalla Giunta regionale per la preventiva approvazione per consentirne la parifica e riconfermata con i dati del rendiconto parificato.

13. Entro il 30 giugno 2020 il contenuto del presente accordo è aggiornato al fine di ridefinire il contributo complessivo della Regione alla finanza pubblica per le annualità successive al 2021 e i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria.

I contenuti del presente Accordo sono recepiti in specifiche disposizioni legislative per le parti in cui ciò sia necessario.

Roma,

*Il Ministro dell'Economia e delle finanze*    *Il Presidente della Regione Siciliana*

**TRIA  
GIOVANNI**

Firmato digitalmente da TRIA GIOVANNI  
ID: c=IT, o=MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE, 2.5.4.97=CF.IT-80415740580,  
cn=TRIA GIOVANNI, serialNumber=TINT-  
TRIGNN48P28H501U, givenName=GIOVANNI,  
sn=TRIA, dnQualifier=18848941  
Data: 2018.12.19 13:01:50 +01'00'

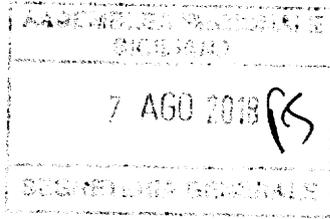


REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana

*Il Vicepresidente  
Assessore per l'Economia*



*V. Magliocco*

Palermo, 30 luglio 2018

Prot. n. 3830/A.00

Oggetto: Delibera della Giunta di Governo n. 265 del 18 luglio 2018.

Al Presidente dell'Assemblea  
Regionale Siciliana  
On.le Gianfranco Miccichè

*Illustre Presidente,*

in ossequio a quanto disposto dell'art. 70, co. 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, la Giunta di Governo nella riunione del 18 luglio u.s. ha deliberato (delibera n. 265) di attivare l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto previsto nell'Ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'art. 174 del TFUE presso le istituzioni dell'Unione Europea adottando la delibera n. 265 del 18 luglio.

Le trasmetto, affinché ne abbia opportuna conoscenza, copia dalla mia proposta corredata dalle schede contenenti lo studio sul costo dell'insularità in Sicilia preparate dall'Assessorato e la relativa delibera.

L'occasione mi è gradita per porgere i più distinti saluti.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA  
SEGRETERIA GENERALE  
PROTOCOLLO

Prot. n. 005769 Class. SGLEGGP  
Data: 8. AGO. 2018. L'addetto: *[Signature]*

Via Notarbartolo, n. 17 - 90141 Palermo - Tel. +39 091 7076805

e-mail: [assessore.economia@regione.sicilia.it](mailto:assessore.economia@regione.sicilia.it) - [vicepresidente@regione.sicilia.it](mailto:vicepresidente@regione.sicilia.it)

pec: [assessorato.economia@certmail.regione.sicilia.it](mailto:assessorato.economia@certmail.regione.sicilia.it) - sito web: <http://www.regione.sicilia.it/bilancio>

ORIGINALE



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 265 del 18 luglio 2018.

“Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario”.

La Giunta Regionale

VISTO lo Statuto della Regione;

VISTE le leggi regionali 29 dicembre 1962, n.28 e 10 aprile 1978, n.2;

VISTA la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il D.P.Reg. 18 gennaio 2013, n. 6;

VISTO il D.P.Reg. 14 giugno 2016, n. 12 concernente: “Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19.

Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui all'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n.9. Modifica del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6, e successive modifiche e integrazioni”, come modificato dal D.P.Reg. 3 agosto 2017, n.18;

VISTO il proprio Regolamento interno;

VISTO il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed, in particolare, l'art.174;

VISTA la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/2014 RSP);

VISTO l'articolo 70 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, concernente: 'Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario';

VISTA la nota prot. n.3526/A.01 del 18 luglio 2018 e atti acclusi (Allegato





**REGIONE SICILIANA**

GIUNTA REGIONALE

“A”), con la quale l'Assessore regionale per l'economia, in sostituzione della precedente nota prot.n. 3252 A.01 del 4 luglio 2018, trasmette la relazione, opportunamente integrata, inerente a : 'L.R. 8 maggio 2018, n. 8 – articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario' i cui contenuti si intendono integralmente richiamati;

CONSIDERATO che nella citata relazione, di cui alla nota prot. n.3526/2018, l'Assessore regionale per l'Economia indica le richieste da sottoporre al Governo nazionale, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia a quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) precisando, in particolare, che l'attivazione delle superiori richieste nei confronti del Governo nazionale, effettuata d'intesa con la Regione Siciliana la puntuale individuazione dei costi dell'insularità, è volta a sostenere le istanze della Sicilia quale regione insulare presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari;

RITENUTO di attivare, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, della citata legge regionale n. 8/2018, l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'Ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli





**REGIONE SICILIANA**

GIUNTA REGIONALE

altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del TFUE;

SU proposta dell'Assessore regionale per l'economia,

**DELIBERA**

per quanto esposto in preambolo, di attivare, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'Ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del TFUE, in conformità alla proposta di cui alla nota dell'Assessore regionale per l'economia prot. n. 3526/A.01 del 18 luglio 2018 e relativi atti acclusi, allegato "A" alla presente deliberazione.

Il Segretario

BUONISI



Il Presidente

MUSIMECI

AM/ER



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

**PROPOSTA DI DELIBERA EX ART. 70 L.R. N.8 DEL 2018 PER LA DEFINIZIONE DELLE NECESSARIE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL TRATTATO DI ADESIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA, AL FINE DI OTTENERE PER IL TERRITORIO REGIONALE L'IMPLEMENTAZIONE DEI REGIMI SPECIALI, IN ANALOGIA A QUANTO PREVISTO NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO PER LE REGIONI ULTRA-PERIFERICHE AI SENSI DELL'ARTICOLO 174 DEL TFUE.**

1. Il tema dell'insularità appartiene alla tradizione giuridica del nostro Paese e si connette, per imprescindibili motivi di ordine geografico, con l'irrisolta questione meridionale e le sue molteplici e spesso contraddittorie sfaccettature.

Come si avrà modo di osservare nel prosieguo di queste considerazioni, mentre la materia assume progressivamente rilievo nel diritto internazionale prima e nel diritto europeo dopo, ha perduto progressivamente specifico rilievo nel diritto pubblico domestico.

Se sul piano dei principi si può osservare che la tutela dell'insularità, pur perdendo rilievo costituzionale, riceve una tutela ancor più rilevante nel diritto primario europeo e nei trattati internazionali, la progressiva perdita d'interesse dell'ordinamento interno evidenzia, più in generale, l'obliterazione delle politiche di coesione territoriale e della questione meridionale, che ha aggravato i suoi contorni.

Gli abitanti delle isole continuano ad avere uno svantaggio infrastrutturale e strutturale che impedisce di avere pari opportunità con il resto dei connazionali e dei cittadini europei.

Ciò accade in considerazione della disciplina della concorrenza, elemento essenziale dell'integrazione europea, articolata su due aspetti principali: il controllo sul comportamento delle imprese in materia d'intese e concentrazioni; la limitazione degli aiuti di Stato ai produttori nazionali. Dunque, per l'Europa, la disciplina degli aiuti di Stato è prevalente rispetto a qualsiasi altro diritto.

Lo sviluppo economico e sociale di tali regioni è evidentemente ostacolato da problemi geografici di natura oggettiva, anche se tale sviluppo varia anche in maniera sostanziale da isola ad isola.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Tutte le isole dell'Unione Europea, a prescindere dal loro sviluppo economico, dettato il più delle volte da condizionamenti esterni o da fattori fragili o stagionali, accusano grosse limitazioni sia in termini di sviluppo endogeno che di comunicazione con il continente nonché una fragilità di base della loro struttura economica che è, il più delle volte, monosettoriale.

L'insularità determina per i territori una condizione di specialità. Non vi è infatti in Europa una grande isola o arcipelago che non sia uno Stato o una regione connotata da autogoverno e differenziazione. In altre parole vi è una corrispondenza biunivoca - peraltro declinata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE - tra autogoverno ed insularità che costituiscono elementi consustanziali.

2. In tale contesto si colloca la Sicilia che, al pari delle altre regioni insulari europee, ha dovuto affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. Situata alla frontiera esterna dell'UE, è particolarmente vulnerabile rispetto ai problemi che l'Europa si trova attualmente ad affrontare, come la globalizzazione, l'evoluzione demografica, il cambiamento climatico, l'approvvigionamento energetico e, soprattutto l'esposizione ai crescenti flussi migratori<sup>1</sup>.

La maggior parte di tali regioni insulari non ha subito alcun processo di convergenza economica negli anni 2000, e la loro situazione si è persino deteriorata da allora, in particolare a causa della crisi finanziaria e della mancanza di innovazione.

3. Le tabelle sui conti pubblici territoriali ed il divario allegate e l'ultimo studio sulla perequazione infrastrutturale, che fanno parte integrale della presente relazione, esprimono molteplici indicatori sul grave e progressivo divario tra la Sicilia, il centro-nord italiano e l'Europa.

---

<sup>1</sup> Il Parlamento Europeo nella risoluzione del 4 febbraio 2016 "ricorda che molte isole del Mediterraneo registrano l'arrivo di un numero elevatissimo di migranti e devono gestire tale situazione; sottolinea la necessità di un approccio globale da parte dell'UE, che comprenda un sostegno dell'Unione e uno sforzo comune di tutti gli Stati membri.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Tuttavia risulta imprescindibile la stesura di uno studio che pervenga, anche in collaborazione con organi statali, alla puntuale individuazione del costo dell'insularità a carico della Sicilia.

Analoghe iniziative sono state assunte, infatti dalla Corsica (Goodwill) e dalla Sardegna (Università di Cagliari), alla stregua delle quali (computando i costi per il trasporto navale di passeggeri e merci e per il trasporto aereo, oltre al gap determinato dai bassi indici di infrastrutturazione su reti energetiche, stradali, ferroviarie, infrastrutture portuali, infrastrutture economico-sociali), seppur i termini presuntivi, può giungersi ad un costo di oltre 5 miliardi annui.

Molte di queste condizioni oggettive sono state altresì perlustrate dallo *European Spatial Planning Observatory Network*, l'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo che venne lanciato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III ed è proseguito nell'ambito della nuova politica regionale (ESPON 2020).

L'obiettivo del programma è di generare dati comparabili su scala europea (UE) in modo da sfruttare le potenzialità delle diverse regioni e creare una base di conoscenze sulle problematiche relative allo sviluppo territoriale.

Facendo riferimento alla pubblicazione ESPON denominata *Atlas of the Islands (The ESPON 2013 Programme - The Development of the Islands - European Islands and Cohesion Policy - EUROISLANDS - Targeted Analysis 2013/2/2)*, è possibile individuare alcuni parametri che rendono il livello di "attrattività" dell'economia di un set di "isole" all'interno della UE. Il campo di osservazione dello studio comprende, oltre alla Sicilia, altri 30 territori di vari paesi ad un livello "NUTS-2".

Di questi territori sono stati elaborati alcuni dati che rendono lo stato di salute delle rispettive economie con riferimento: al PIL procapite, alla quota di popolazione attiva, alla percentuale di popolazione con più di 65 anni, al tasso di disoccupazione ed alla percentuale di territorio "artificiale" sul totale, dedotta dalle rilevazioni CORINE - *landcover*.

Rapportando i valori di ciascun indicatore alla media UE=100 e



## Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

classificando i risultati ottenuti in 9 gruppi, ESPON ha ottenuto lo "State Index", identificabile come valore medio di appartenenza di ciascuna isola alle 9 classi identificate (Tab. 2.1).

**Tab. 2.1 Indicatori, classi e base di calcolo dello "State Index" per la misura dell'insularità**

Codice	Denominazione	GDP per capita (EU=100) 2006	economically active % of population 2006 (EU27=100)	Population >65 % 2007 (EU=100)	Unemployment total % 2008 (EU=100)	Artificial land % of total land - 2000 (EU=100)	State index*
CY	Cyprus	90,3	101,9	70,7	52,9	178,7	5,4
DK	Denmark	122,9	112,9	97,9	47,1	172,9	5,6
DK014	Bornholm	89,4	103,7	117,7	95,7	144,9	3,6
EE	Estonia	65,3	107,5	101,5	78,6	50,4	5,8
ES	Spain	104,1	102,9	99,0	161,4	39,4	5,0
ES53	Illes Balears	114,4	111,5	81,5	100,0	129,8	5,2
ES531	Eivissa y Formentera	123,8	118,5	66,6	114,3	119,9	6,0
ES532	Mallorca	111,5	110,2	84,0	97,1	131,0	5,2
ES533	Menorca	124,2	114,0	79,7	104,3	132,7	5,2
FI	Finland	114,9	105,7	97,9	91,4	33,2	6,4
FI20	Åland	146,7	113,8	100,8	31,4	43,8	7,6
FR	France	109,5	93,8	96,6	111,4	116,1	4,4
FR83	Corse	85,8	67,8	118,2	117,1	42,4	4,2
GR	Greece	94,1	92,2	110,4	110,0	52,1	5,0
GR22	Ionia Nisia	73,9	90,7	125,6	121,4	50,4	3,8
GR221	Zakynthos	92,3	115,6	105,6	124,3	55,5	5,4
GR222	Kerkyra	67,1	96,8	122,0	150,0	85,3	3,0
GR223	Kefallinia	82,0	40,9	143,5	24,3	27,4	4,6
GR224	Lefkada	64,9	96,2	150,2	81,4	33,1	4,6
GR41	Voreio Aigaio	67,4	81,2	130,4	64,3	23,1	5,0
GR411	Lesvos	64,1	95,9	131,7	62,9	31,1	5,2
GR412	Samos	65,4	67,8	134,5	37,1	23,1	4,8
GR413	Chios	75,9	62,2	124,5	85,7	12,3	4,4
GR42	Notio Aigaio	96,2	87,3	90,8	115,7	43,5	5,4
GR421	Dodekanisos	91,7	84,5	78,1	144,3	43,6	4,8
GR422	Kyklades	104,0	92,4	112,8	55,7	43,4	6,2
GR43	Kriti	82,8	96,6	103,0	90,0	36,7	5,6
IT	Italy	103,5	88,0	118,6	95,7	113,5	4,4
ITG1	Sicilia	66,9	72,8	107,9	197,1	116,0	2,4
ITG2	Sardegna	79,5	86,4	106,8	174,3	66,1	4,0
MT	Malta	76,9	84,7	82,3	85,7	702,5	4,0
MT001	Malta	78,4	85,7	81,9	87,1	728,0	4,2
MT002	Gozo and Comino	59,2	73,6	86,6	78,6	602,4	3,4
SE	Sweden	121,5	110,4	103,2	88,6	32,3	6,6
SE214	Gotlands län	98,1	113,2	112,3	82,9	42,3	6,2
UK	United Kingdom	120,4	106,1	95,4	80,0	177,9	5,2
UKJ34	Isle of Wight	81,1	91,5	135,5	74,3	262,6	3,4
UKM64	Eilean Siar (Western Isles)	77,7	117,7	124,2	89,9	6,9	5,6
UKM65	Orkney Islands	94,0	119,1	111,9	37,5	20,0	6,6
UKM66	Shetland Islands	110,9	134,8	96,4	32,8	15,9	7,4
<b>European Union (27 countries)</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,0</b>

Fonte: Elaborazione del Servizio Statistica su dati ESPON

(\*) Per ogni indicatore sono state create 9 classi di cui la 5<sup>a</sup> è rappresentata dal valore UE=100. Nelle classi superiori e inferiori sono distribuiti gli altri valori. Per inserire i valori con significato negativo nelle classi (es. disoccupazione) è stato calcolato l'inverso.



Regione Siciliana  
Assessorato per l'Economia

Come può evincersi dalla tabella i parametri scelti collocano la Sicilia al livello più basso dello *state index*, mentre quasi tutte le altre isole mostrano valori inferiori degli indicatori prescelti rispetto a quelli degli stati di appartenenza.

Secondo lo studio ESPON è tuttavia da tenere presente l'attrattività dell'economia delle isole, ovvero la consistenza dei mercati e la raggiungibilità dei territori con riguardo ai collegamenti. A questo fine, è stato elaborato un "indice di attrattività diretta" che è a sua volta sintesi della presenza in sede locale delle aree urbane e del grado di accessibilità in funzione dei mezzi di trasporto, dato da una misura multimodale della facilità di collegamento. Dalla Tab. 2.2 è possibile ricavare il valore dell'indicatore per la Sicilia, pari a 2,5, che rende la piena appartenenza della regione all'aggregato di territori considerati.

**Tab. 2.2 Indicatori, classi e base di calcolo dello "Attractiveness direct Index" per la misura dell'insularità.**

ID	Geo name	Agglomerationn Economies (FUA)*	FUA ave classes	Multimodal Accessibility **	Access multimodal classes	Attractiveness Direct Index
CY	Cyprus	1,75	4	51	2	3,0
DK014	Bornholm	1,00	2	94	4	3,0
ES53	Iles Balears	.		99	5	2,5
ES532	Mallorca	2,90	6	**	5	5,5
ES533	Menorca	1,70	4	**	5	4,5
FI20	Åland	1,40	3	76	3	3,0
FR83	Corse	1,35	3	76	3	3,0
GR221	Zakynthos	No FUA	0	70	3	1,5
GR222	Kerkyra	1,10	3	80	4	3,5
GR223	Kefallinia	No FUA	0	48	2	1,0
GR224	Lefkada	No FUA	0	58	2	1,0
GR411	Lesvos	1,10	3	72	3	3,0
GR412	Samos	No FUA	0	68	3	1,5
GR413	Chios	0,90	2	65	3	2,5
GR421	Dodekanisos	2,00	4	79	3	3,5
GR422	Kyklades	1,10	3	67	3	3,0
GR43	Kriti	1,60	3	61	3	3,0
ITG1	Sicilia	0,90	2	65	3	2,5
ITG2	Sardegna	1,00	2	65	3	2,5
MT001	Malta	2,90	6	83	4	5,0
MT002	Gozo and Comino	No FUA	0	71	3	1,5
SE214	Gotlands län	1,40	3	70	3	3,0
UKJ34	Isle of Wight	No FUA	0	96	4	2,0
UKM64	Western Isles	No FUA	0	24	1	0,5
UKM65	Orkney Islands	No FUA	0	29	1	0,5
UKM66	Shetland Islands	No FUA	0	24	1	0,5

Fonte: Elaborazione del Servizio Statistica su dati ESPON; il metodo di composizione delle classi è uguale a quello della Tab. 2.1 (\*) Misura di intensità di presenza delle "Functional Urban Areas" ovvero delle 1.595 città dell'UE con più di 20.000 abitanti, identificate come centri gravitazionali dei rapporti di lavoro (\*\*) Multimodal Accessibility Index sviluppato da ESPON come sintesi degli indici relativi a collegamenti ferroviari, stradali e aerei. Valore Medio dell'UE=100



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

L'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, dove pure emergono i temi legati alla povertà, all'inclusione e alla disoccupazione, alla difficile integrazione delle migrazioni impone di porre particolare attenzione alle aree insulari, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e incrementando l'approccio integrato e ancorato al territorio.

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

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

Il legislatore costituzionale del 2001 ha così espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale.

Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate. Più specificatamente è agli artt.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa, che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate.

Merita di esser ricordato, ai fini del riscontro sulla disciplina della fiscalità di sviluppo nell'ordinamento interno che l'art. 2, co. 2, lett. *mm*), l. delega n. 42/2009, sul cd. federalismo fiscale, contempla tra i propri principi direttivi «l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo», sia con riferimento alle regioni a statuto "ordinario" che a quelle a statuto "speciale", a prescindere dal loro grado di sviluppo economico e sociale, mentre gli artt. 22 e 27 prevedono misure compensative di **perequazione infrastrutturale** e forme specifiche per le regioni speciali di **fiscalità di sviluppo**.

Sin dal Trattato istitutivo della CEE del 1957 a livello comunitario è stata riconosciuta rilevanza alla specificità dei territori insulari ma unicamente con riguardo alle regioni ultraperiferiche.

Sul punto va ricordato che tra le misure compensative e di sviluppo dei territori svantaggiati - anche dal punto di vista geografico - che presentano maggiori limiti/difficoltà nella loro introduzione vi sono quelle fiscali che tuttavia, in assenza di regimi speciali e delle deroghe che ne conseguono, impingono sul divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 107 del TFUE e questo a prescindere dal livello di governo che le adotti.

5. Nel contesto del regime derogatorio, consentito solo in presenza di misure di natura congiunturale, la Commissione é l'organo competente a valutare la compatibilità con il mercato europeo di una disciplina incentivante di matrice regionale, in quanto la delimitazione territoriale della misura è ritenuta a livello comunitario alla stregua di un indice di selettività.

Diversamente, la definizione di misura regionale generale, non connotata da selettività materiale e non costituente aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, risulta delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nelle pronunce concernenti le Azzorre, Gibilterra e Paesi Baschi.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Il portato che scaturisce dal richiamato orientamento giurisprudenziale può sintetizzarsi nell'assunto secondo il quale non sia sostenibile in via di principio (come invece storicamente ritenuto dalla Commissione) che una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva; il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato dall'entità infrastatale favorisca alcune imprese rispetto ad altre, a determinate condizioni, è il territorio nel quale essa esercita la sua competenza e non già il territorio nazionale nella sua totalità.

Il divieto di aiuti di Stato previsto dall'art. 107 TFUE, più specificamente, inibisce le misure ritenute selettive, cioè quelle non accessibili a tutti i soggetti che siano in una situazione fattuale e giuridica analoga, sicché la selettività gioca un ruolo decisivo nel determinare la legittimità degli aiuti della misura in quanto per la natura stessa di questo tipo di aiuti, l'origine statale e/o regionale, il vantaggio e il pregiudizio alla concorrenza sono presunti.

Quanto scaturisce dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia e dalle decisioni della Commissione Ue in materia di aiuti di tipo fiscale sul c.d. *tax rulings*, con la chiara tendenza all'ampliamento della nozione di aiuto di Stato e la conseguente compressione della sovranità fiscale statale. In particolare tra gli orientamenti seguiti dalla Commissione, volti a scongiurare regimi fiscali agevolative fuori da puntuali regimi speciali, va ricordato il caso *Apple* in Irlanda (Decisione C(2016) 5605 final del 30 agosto 2016 della Commissione sull'aiuto di Stato SA.38373 (2014/C) (Ex 2014/Nn) (Ex 2014/Cp) ma si vedano anche la decisione C(2014) 3626 final del 21 ottobre 2015 della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.38374 (2014/C Ex 2014/nn) *Starbucks*; decisione C(2014) 3627 final del 21 ottobre 2015 della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA. 38375 (2014/C Ex 2014/nn) *Fiat*; decisione C(2015) 9837 final del 11 gennaio 2016 della Commissione relativo all'aiuto di Stato SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN), che ha condotto alla censura di misure fiscali *ad hoc* consistenti in accordi volti a definire preventivamente i prezzi di trasferimento infragruppo per un determinato periodo di tempo concordati fra le autorità nazionali e grandi gruppi multinazionali (*advanced pricing agreements*).

La Corte di giustizia UE nelle cause Commissione c. *World Duty Free Group SA et al.* e *Hansestadt Lübeck* del 21 dicembre 2016 ha confermato l'orientamento sull'estensione della nozione di selettività ed il conseguente ampliamento dell'ambito di applicazione della disciplina UE in materia di aiuti di Stato. Alla stregua di quanto statuito da tali pronunce si è avuto modo di precisare che non



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

tutte le misure che pur determinano effetti vantaggiosi per specifiche imprese non determinano automaticamente la sussistenza del connotato della selettività, poiché al riguardo è necessario verificare concretamente la sussistenza di un regime di favore per alcune imprese rispetto ad altre che operano in una situazione di fatto e di diritto analoga in considerazione dell'obiettivo perseguito.

Ai fini che qui rilevano, ed i termini derogatori rispetto alla delineata tendenza espansiva della disciplina degli aiuti di Stato, risulta dirimente il richiamato orientamento avviato dalla Corte di Giustizia in materia di selettività materiale delle misure sin dalla sentenza *Azzorre*, che si incentra sulla *selettività geografica o regionale*, che si concreta in misure che garantiscono alle imprese di una specifica parte del territorio nazionale un trattamento di favore rispetto alle altre.

Ne discende che emerge come risolutivo, al fine di valutare il carattere selettivo o meno dell'intervento dell'Ente regionale, verificare se quest'ultimo ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto istituzionale ed economico nel quale operano le imprese. In questa direzione si delinea la possibilità di considerare la Regione e non lo Stato l'entità di riferimento, con la conseguenza che interventi di differenziazione. Effettuata tale verifica, per la Corte, il contesto giuridico rilevante per valutare la misura potrebbe limitarsi all'area geografica di riferimento dell'intervento e non già all'intero territorio nazionale.

Come precisato al riguardo dalla Commissione UE nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE<sup>2</sup> va sottolineato che nella valutazione della selettività regionale occorre distinguere tre diversi scenari:

1) nel primo scenario, che implica la selettività regionale della misura, il governo centrale di uno Stato membro decide unilateralmente di applicare un livello di tassazione inferiore all'interno di un'area geografica delimitata;

2) il secondo scenario corrisponde a un decentramento simmetrico dei poteri in materia tributaria, in cui tutti gli enti infrastatali di un particolare livello (regioni, comuni o altri) godono in uguale misura di autonomia impositiva di diritto per la

<sup>2</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (2016/C 262/01), in *GIUCE*, 19 luglio 2016, C 262/1.



## Regione Siciliana

*Assessorato per l'Economia*

determinazione dell'aliquota d'imposta applicabile nel territorio di loro competenza, indipendentemente dall'amministrazione centrale. In questo caso, le misure decise dalle autorità infrastatali non sono selettive in quanto è impossibile determinare un'aliquota d'imposta normale in grado di costituire il quadro di riferimento;

3) nel terzo scenario, quello del decentramento asimmetrico dei poteri in materia tributaria, solo determinate autorità locali o regionali possono adottare misure fiscali applicabili all'interno del loro territorio. In tale caso, la valutazione del carattere selettivo della misura in questione dipende dal fatto che l'autorità in questione sia sufficientemente autonoma dal governo centrale dello Stato membro.

Ciò avviene quando sono soddisfatti tre criteri cumulativi di autonomia: **autonomia istituzionale, procedurale, economica e finanziaria.**

Se tutti questi criteri di autonomia sono soddisfatti, allorché un'autorità regionale o locale decide di adottare una misura tributaria applicabile esclusivamente nel suo territorio, è la regione in questione, non lo Stato membro, a costituire l'ambito geografico di riferimento territoriale, di natura fiscale, che in precedenza sono stati ritenuti aiuti, siano sussumibili tra le misure generali della Regione.

In altre parole, il contesto giuridico pertinente per valutare la selettività di una misura fiscale può limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento soltanto laddove l'ente infrastatale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza; occorre, conseguentemente, verificare se la misura di cui si tratta sia stata adottata da un'entità infrastatale che sia dotata di autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria.

6. Più in generale va ricordato che la questione dell'insularità è stata affrontata più volte nel Parlamento europeo che nel 1997 adottò una risoluzione per avviare «una politica integrata adeguata alla specificità delle regioni insulari dell'Unione europea» e successivamente nel 1998, con il Trattato di Amsterdam, con il quale l'Europa riconobbe il principio che è necessario ridurre il divario esistente tra i



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

livelli di sviluppo dei vari territori e colmare il ritardo delle regioni meno favorite, come le isole.

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

Con il fallimento del Trattato Costituzionale, la tematica si ripropone immutata nell'articolato del Trattato di Lisbona (Art. 174). Il nuovo Titolo XVIII verte sulla Coesione economica sociale "*e territoriale*". L'aggiunta a riferimento "*territoriale*" come principio d'intervento dell'Unione rappresenta un passo in avanti per quanti sostengono che l'Unione debba intervenire per riequilibrare eventuali squilibri.

La "*coesione territoriale*" può essere interpretata come un principio per il quale ogni territorio ha diritto ad un trattamento particolare, secondo le proprie specificità. L'Unione dovrebbe pertanto intervenire, non solo laddove esistono squilibri economici e sociali, ma anche territoriali.

L'articolato del Trattato di Lisbona quindi può essere considerato un primo risultato per le isole perché chiarisce finalmente il "*dilemma*" dell'art 158, anche se in tema di aiuti di stato si poteva sperare in qualcosa di più. Non può tuttavia sottacersi che tale inserzione non era mai stata contemplata prima della Convenzione da nessun documento ufficiale.

Come ricordato, il principio della tutela della condizione di insularità trova fondamento nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo.

Una prima vera apertura è stata manifestata dal Parlamento Europeo che ha approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità.



## Regione Siciliana

*Assessorato per l'Economia*

Tale risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione, in particolare:

- *incoraggia la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;*
- *invita la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale;*
- *invita la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;*
- *invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;*
- *riconosce l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo trend di spopolamento delle regioni insulari; ricorda che le difficoltà nel far fronte a determinati svantaggi sono maggiori per le isole in proporzione alle loro dimensioni e alla distanza dalle coste del continente europeo;*
- *chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;*
- *ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti;*
- *ricorda che, conformemente alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, a talune isole europee sono stati accordati regimi fiscali speciali per controbilanciare i loro svantaggi naturali e demografici permanenti; sottolinea l'importanza che tali regimi*



## Regione Siciliana

*Assessorato per l'Economia*

*fiscali speciali rivestono per le comunità e le economie locali e chiede che vengano mantenuti, in particolare negli Stati membri interessati da programmi di aggiustamento economico;*

- *richiama l'attenzione sul fatto che, sebbene soggette a svantaggi, le isole dispongono anche di un potenziale territoriale che dovrebbe essere utilizzato quale opportunità di sviluppo, crescita e occupazione; sottolinea l'importanza di politiche in materia di bassa tassazione e riduzione della burocrazia come incentivi chiave per attrarre investimenti;*
- *invita la Commissione a istituire un "Quadro strategico dell'Unione per le isole", al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;*
- *invita la Commissione a tenere presente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale;*

Il risultato che si intende raggiungere mediante il riconoscimento per le regioni insulari dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 del TFUE., non riguarda solo eventuali regimi di vantaggio che compensino il grave e permanente svantaggio rappresentato dalla condizione di insularità, ma anche il superamento dei limiti rigorosi imposti dall'Unione europea, soprattutto nel regime degli aiuti di Stato, che ha sinora inciso pesantemente anche nella individuazione di un modello di continuità territoriale adeguato alle esigenze degli abitanti delle Isole.

Siffatto riconoscimento è ampiamente giustificato dal fatto che proprio lo stesso è già stato accordato ad altre regioni ultra periferiche di altri Stati membri della UE, e che il diritto comunitario fa saldo il principio in base al quale situazioni analoghe non possono essere trattate in modo diverso, e viceversa.

La modifica del Trattato UE può consentire anche deroghe al regime degli aiuti di Stato, quindi favorire misure che possano efficacemente agire per il rilancio dell'economia delle Isole italiane. Gli svantaggi strutturali delle Isole sono evidenti, basti pensare alla dipendenza dai trasporti marittimi e aerei con i sovraccosti del tempo perso anche durante i processi produttivi. L'economia insulare risente sempre della ristrettezza del mercato locale e di una scarsa diversificazione economica, che rendono queste regioni vulnerabili alle fluttuazioni dei mercati.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

L'obiettivo è quello di favorire il riequilibrio economico e sociale attraverso risorse e interventi anche fiscali.

7. Avuto riguardo allo specifico tema della c.d. **continuità territoriale** - che come noto costituisce un fenomeno che, per quanto particolarmente avvertito dalla popolazione quale particolarmente oneroso, non costituisce il nodo esclusivo della condizione di insularità - la legge nazionale di bilancio statale per il 2018 che, all'Art.1 c. 837, in premessa riconosce che *"la condizione di insularità della Sardegna ne penalizza lo sviluppo economico e sociale"* e istituisce, con riferimento alla predetta legge regionale, *"un comitato paritetico Stato-Regione per definire l'istruttoria per l'attuazione della procedura in sede europea del riconoscimento della predetta condizione finalizzata alla definizione dei sistemi di aiuto già previsti per le regioni ultra periferiche di altri Stati membri dell'Unione Europea"*.

Per la Sicilia va ricordato che la legge di stabilità per il 2016 (n. 208 del 28 dicembre 2015) contempla all'articolo 1, comma 486 una previsione normativa giusta la quale, al fine di ridurre i disagi derivanti dalla condizione di insularità dell'Isola, ha stanziato 20 milioni di euro, che tuttavia non sono stati mai utilizzati, nonostante fossero destinati agli aeroporti di Comiso e Trapani.

Giova sottolineare che in atto soltanto la gestione dei servizi aerei di linea Pantelleria-Trapani e vv, Pantelleria-Palermo e vv, Pantelleria-Catania e vv, Lampedusa-Palermo e vv, Lampedusa-Catania e vv, gode di un limitato regime di continuità territoriale ai sensi del Regolamento (CE) n. 1008/20.

Parimenti é opportuno ricordare che l'art. 133 della Legge n.388 del 2000 - Legge Finanziaria 2001 - ha previsto che le piccole e medie imprese agricole, estrattive e di trasformazione (previste dal decreto del Ministero dell'Industria del 18-9-97) operative e con sede legale sul territorio siciliano, possono beneficiare di un contributo mediante credito d'imposta per le spese di trasporto ferroviario, marittimo, aereo e combinato, con esclusione delle aziende che distillano petroli. Il contributo doveva essere concesso, nei limiti previsti dalla stessa Finanziaria, sulle spese di trasporto sostenute dalle Imprese collocate sul territorio siciliano per il trasferimento dei prodotti destinati al mercato dell'Unione Europea. La stessa legge ha poi previsto che, per l'anno 2001, il 20% dello stanziamento complessivo era



## Regione Siciliana

*Assessorato per l'Economia*

riservato al contributo per le spese di trasporto su gomma, mentre dal 2002 questa percentuale è stata ridotta del 5% ogni anno.

8. La conferenza delle Regioni e delle province autonome, in occasione della riunione del 20 aprile 2017, nel documento "IL FUTURO DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE" 17/46/CR06/C3 ha evidenziato che *La politica di coesione è la principale politica di investimento europea che realizza gli obiettivi europei a tutti i livelli di governo e che tiene conto delle specificità territoriali dell'UE. Una politica di coesione dotata di risorse finanziarie adeguate è indispensabile per sostenere e rilanciare gli investimenti e lo sviluppo nelle Regioni italiane e in quanto tale rappresenta una priorità fondamentale per le Regioni stesse. Il rafforzamento della dimensione territoriale nella programmazione europea può validamente contribuire a ridurre la distanza (crescente) tra l'Unione e i cittadini. A sua volta una forte dimensione territoriale richiede modalità di intervento integrate tra i diversi tematismi e decisamente place-based.*

Alla luce di queste considerazioni, le Regioni italiane:

- hanno ribadito che la politica di coesione post 2020 deve mantenere il suo sostegno a tutte le Regioni europee, continuando ad avere come obiettivo prioritario *"la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite"* (art. 174 TFUE);
- ricordano che la politica di coesione post 2020, debba attribuire più attenzione allo sviluppo e alla qualità della vita delle aree meno densamente popolate e delle regioni periferiche insulari che presentano gravi svantaggi naturali.

Analoga posizione è stata manifestata nella sede del Parlamento europeo, in occasione della riunione del 24 aprile 2018 *'Le Isole dell'Unione europea di fronte alla sfida della politica di coesione post 2020'*, organizzata dall'Intergruppo parlamentare Isole.

La posizione delle realtà insulari è che lo scenario normativo e programmatico post-2020 non lasci indietro le isole ma, al contrario, possa contare sull'attivazione di necessari specifici dispositivi normativi, calibrati sulle sfide dei territori insulari che tengano conto di fattori quali il bacino demografico, l'estensione territoriale, la distanza chilometrica e temporale dal Continente.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Una posizione che non mira a ottenere uno status privilegiato, ma al contrario la necessaria compensazione che permetta alle isole oggettivamente periferiche, ai cittadini e alle imprese di questi territori di essere sullo stesso piano competitivo delle altre regioni, e di godere di quei diritti di eguaglianza sostanziale.

9. Il **Comitato europeo delle regioni della UE** ha già da tempo assunto una chiara posizione sul tema dell'insularità.

Dapprima nel parere del 28 marzo 2012 *«Problemi specifici delle isole»*, richiamato nella sopra menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, il Comitato economico e sociale europeo considera assolutamente necessario migliorare l'accessibilità delle isole e i collegamenti tra esse. Poiché l'accessibilità è essenziale per l'attrattiva delle aree insulari, bisognerebbe ridurre i costi di trasporto di merci e persone, facendo valere il principio della continuità territoriale.

Sottolinea come agricoltura, allevamento e pesca, che costituiscono una parte importante dell'economia locale e sono la fonte di approvvigionamento della maggior parte dell'industria agroalimentare, sono fragili, a causa delle distanze, delle piccole dimensioni delle aziende e del basso grado di diversificazione delle produzioni, nonché delle condizioni climatiche. Ciò fa sì che l'industria agroalimentare insulare sia debole e poco competitiva nei confronti dei prodotti provenienti dal continente o da paesi terzi, cosa che si riflette in una maggiore debolezza del settore primario, e, raccomanda di considerare le isole, nel quadro della PAC, come zone svantaggiate, al pari delle aree montane, tenendo conto in particolare dell'insularità ai fini del finanziamento.

Il medesimo organo ha più di recente adottato il parere del 12 maggio 2017 sul tema: *“L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale”* (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 306/51 del 15.9.2017), volto a individuare le possibili soluzioni per promuovere l'imprenditorialità e favorire lo sviluppo economico, sociale e territoriale delle isole. Al di là dei diversi costi aggiuntivi legati all'insularità, le isole presentano in effetti un tessuto economico poco diversificato, un'elevata percentuale di micro, piccole e medie imprese e un gran numero di imprenditori poliattivi.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Il CDR sottolinea che la politica di coesione dell'UE rappresenta la politica più appropriata per far fronte alle disparità di sviluppo tra le isole e le altre regioni europee. Tuttavia, le regioni insulari non godono di uno status specifico nell'ambito della politica di coesione, così come concepita attualmente.

Il medesimo CDR segnala che nell'UE esistono 362 isole di oltre 50 abitanti, con una popolazione complessiva di 17,7 milioni di abitanti (3,7 milioni dei quali vivono nelle regioni ultraperiferiche) e un PIL pro capite pari a circa il 79,2 % della media UE (dati 2010), e che una parte significativa di esse rientra ancora nella categoria delle regioni meno sviluppate e che nella stragrande maggioranza di tali regioni non vi è stato alcun processo di convergenza economica nel corso degli anni 2000, secondo lo studio EUROISLANDS (programma ESPON 2013), dove la situazione è persino peggiorata in molti casi, a causa della crisi, finanziaria e migratoria, delle fluttuazioni dei flussi turistici o della mancanza di innovazione.

Sottolinea che queste regioni insulari hanno caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali sia specifiche, che le contraddistinguono dalle regioni continentali, sia comuni alle varie isole, che le pongono di fronte a sfide uniche nell'ambito dell'applicazione delle politiche europee che le riguardano:

- dimensioni ridotte (in termini di superficie, popolazione, economia);
- lontananza e/o carattere periferico (distanza chilometrica e distanza temporale rispetto ai mercati, in particolare quello interno, ai grandi centri demografici, industriali, finanziari o politici);
- vulnerabilità (alle minacce d'ordine economico, ambientale e sociale).

Il CdR, pertanto, propone la creazione di un sistema di aiuti al funzionamento delle imprese insulari, al fine di compensare i maggiori costi dovuti all'insularità. Tali aiuti dovrebbero essere autorizzati ed esentati come per le regioni ultraperiferiche e le zone scarsamente popolate. Nella stessa ottica, il Comitato propone di rendere meno rigido il regolamento *de minimis* (che esonera lo Stato dal notificare alla Commissione europea gli aiuti erogati alle imprese il cui importo non superi una determinata soglia) nei confronti delle isole.

Su quest'alveo si colloca poi la richiesta effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica "Consulta corso sarda" con la deliberazione del 4 luglio



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

2017 *"Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE"*.

Sempre il Comitato Europeo delle Regioni, nel parere dell'11 maggio 2017 sul tema *"Il futuro della politica di coesione dopo il 2020. Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020"*, ritiene che la futura politica di coesione dovrà, altresì, costituire il principale strumento per assicurare lo sviluppo sostenibile delle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e **le regioni insulari, frontaliere e montane**, prevedendo specifici interventi, in una logica di approccio territoriale integrato, per compensare i differenziali dei costi legati alle debolezze delle condizioni per l'insediamento delle popolazioni e delle imprese, anche al fine di contrastare la tendenza allo spopolamento garantendo la disponibilità di servizi essenziali e di infrastrutture di qualità.

Particolare attenzione dovrà essere posta al rafforzamento dell'agricoltura, attività che riveste un ruolo centrale per la sostenibilità delle altre attività economiche montane e per la salvaguardia dei territori da rischi di natura idrogeologica, anche in favore delle aree di pianura. Parimenti si afferma da parte dell'organo europeo rappresentativo delle autonomie territoriali che la politica di coesione deve disporre di una **dotazione finanziaria adeguata, il che significa che la percentuale del bilancio destinata alla politica di coesione nel prossimo QFP dovrebbe rimanere immutata**. Come pure ritiene indispensabile garantire il funzionamento della governance multilivello e dell'approccio dal basso verso l'alto attraverso la gestione concorrente e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, assolutamente indispensabile una revisione globale dei requisiti fissati per i sistemi di gestione e di controllo dei fondi SIE.

Fondi per i quali, occorre precisare e ribadire in questa sede, é inammissibile lo sviamento dalla **funzione addizionale** rispetto agli investimenti ordinari che pertengono allo Stato, anche per recuperare il divario di spesa pubblica aggregata che vede i siciliani subire una sottrazione del 16% annuo rispetto alla media dei cittadini italiani (Fonte, *Commissione parlamentare sul federalismo fiscale*, 18.1.18)



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

10. Sulla revisione delle politiche di coesione post 2020 il Governo italiano ha assunto una posizione formale nel gennaio 2018, espressa proprio in seno al Comitato delle Regioni, *la posizione italiana*. In tal senso va sottolineata la **posizione espressa dall'Italia** - anche se sul punto non si hanno segnali univoci dal Governo da poco insediatosi - per la quale la Politica di coesione deve essere confermata e rilanciata come una priorità dell'Unione, quale pilastro fondamentale di integrazione e solidarietà e di riequilibrio delle opportunità di sviluppo sociale e di crescita economica dei suoi territori (Posizione espressa dall'ex Ministro De Vincenti al Comitato delle Regioni lo scorso gennaio).

Ad essa vanno assicurate risorse adeguate anche nel post-2020: una dotazione finanziaria congrua e distinta dalle risorse che dovranno essere destinate a fronteggiare le nuove sfide (migrazioni, sicurezza), è infatti condizione essenziale per garantire e rafforzare il perseguimento dell'obiettivo cardine previsto dai Trattati di riduzione dei divari di sviluppo delle varie regioni, e per rispondere quindi con efficacia ai mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale e agli obiettivi europei al 2030. Risorse finanziarie adeguate devono essere assicurate a tutti i Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), per consentire di dare appropriate risposte alla sopra richiamata finalità del Trattato, tenendo conto dei rispettivi ambiti strategici di intervento che, in continuità con l'attuale ciclo di programmazione, potranno riguardare:

- l'attuazione delle strategie per l'innovazione, la ricerca e la competitività delle imprese;
- il potenziamento delle infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto, in particolare nelle Regioni insulari;
- il perseguimento di un'efficace azione di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici, di prevenzione delle fragilità territoriali, di tutela e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, in un'ottica di gestione sostenibile, anche quale elemento fondamentale per la sicurezza e la vitalità delle economie rurali e urbane, in collegamento con l'agenda urbana;
- il contrasto alla disoccupazione, con particolare riferimento ai giovani e alle fasce più vulnerabili della popolazione, potenziando le politiche attive del lavoro;
- la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, rafforzando le connessioni tra politiche attive del lavoro e politiche di inclusione e i servizi di inclusione attiva;
- l'accrescimento dell'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione;
- il miglioramento del contesto istituzionale.



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

Le strategie di **specializzazione intelligente** devono quindi poter rappresentare, anche nel futuro, la cornice di riferimento per gli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, al fine di rendere i territori sempre più **resilienti** ai cambiamenti. Attraverso la riduzione delle diseguaglianze economiche e sociali e delle discontinuità territoriali, la politica di coesione rappresenta una condizione essenziale non solo per assicurare il riequilibrio territoriale e la solidarietà, ma anche per dare piena attuazione al mercato unico.

La politica di coesione in tal guisa fa proprie le priorità che l'UE identificherà da qui al 2030, tenendo conto dei ritardi e dei bisogni delle diverse regioni, aiutando quelle con maggiori svantaggi a compiere gli sforzi necessari per essere parte a pieno titolo della strategia di sviluppo dell'UE. L'allocazione delle risorse deve prevedere la concentrazione dell'intervento nelle aree in ritardo di sviluppo e, soprattutto in quelle insulari, nel quadro di una politica rivolta a tutte le regioni, tenendo in considerazione le specificità territoriali, in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Secondo la posizione italiana, poi, l'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, dove pure emergono i temi legati alla povertà, all'inclusione e alla disoccupazione, rende necessario dedicare particolare attenzione alle aree urbane, rurali, interne, **insulari** e di montagna, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e capitalizzando le migliori esperienze in corso in questi ambiti, con uno sforzo finanziario specifico da parte di tutti i Fondi SIE, rafforzando l'approccio integrato e ancorato al territorio.

Un punto merita di essere particolarmente sottolineato: è indispensabile dare reale e concreta attuazione al principio di "**aggiuntività**" della coesione rispetto alle politiche di investimento settoriali, europee e nazionali, tenuto conto della effettiva dimensione finanziaria complessiva di tale politica (attualmente circa un terzo del bilancio UE. ma soltanto lo 0,3 per cento per anno in rapporto al PIL dell'UE-28).

11. Sul tema della condizione di **INSULARITÀ** va ricordato che occorre rafforzare la **cooperazione territoriale** nelle sue tre dimensioni (*transfrontaliera, transnazionale*



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

*ed interregionale*) parte integrante della politica di coesione per il suo evidente valore aggiunto anche in termini di integrazione tra territori e popoli.

Al fine di favorire i processi di cooperazione tra le regioni insulari, in particolari situazioni potrà essere rivisto il criterio di distanza massima di 150 chilometri per la definizione dei territori eleggibili alla partecipazione agli spazi di cooperazione transfrontaliera.

Particolare attenzione va posta all'area e alle regioni del Mediterraneo, che è di fondamentale importanza per il posizionamento politico dell'Europa relativamente alle sfide globali, in particolare quelle poste dai flussi migratori e per le future opportunità di sviluppo economico di questa area nel quadro del commercio globale.

Le Strategie macroregionali, vigenti e future, devono basarsi su un quadro normativo che preveda in maniera esplicita il raccordo con i programmi della coesione (programmi operativi e CTE), identificando le modalità attraverso le quali dovrà concretizzarsi il contributo dei programmi alle priorità delle strategie, compreso quello di natura finanziaria.

Anche se va ricordato che sia la Conferenza delle Regioni, che molte regioni, tra le quali quella siciliana, hanno poi aderito a # COHESIONALLIANCE (Alleanza per la politica di coesione) per il rafforzamento di una politica che promuova la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea anche dopo il 2020 che modelli la politica di coesione sui seguenti principi:

1. funziona come **politica di investimento a lungo termine** per tutte le regioni europee, con l'obiettivo di sostenere la crescita e l'occupazione a livello locale e regionale promuovendo soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici e la transizione energetica, per l'inclusione sociale e per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
2. è più che mai necessaria in quanto espressione della solidarietà europea per **superare le disparità economiche, sociali e territoriali**, dato che essa offre a tutti i cittadini, ovunque essi vivano in Europa, la possibilità concreta di sperimentare i vantaggi dell'Unione europea;
3. deve essere **presentata meglio, nelle azioni di comunicazione**, come la politica dell'UE attuata al livello più vicino ai cittadini e con un impatto diretto sulla loro vita quotidiana;
4. deve continuare ad essere una politica efficace e dotata di **risorse sufficienti**, pari ad almeno un terzo del futuro bilancio dell'UE, da erogare tramite sovvenzioni e, laddove opportuno, attraverso strumenti finanziari;
5. deve essere **basata sui Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) esistenti, con una serie di disposizioni comuni**;
6. richiede il **rafforzamento del principio di partenariato e dell'approccio basato sul territorio**,



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

consolidando il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nell'attuare la politica di coesione mediante un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e rurali e la promozione di strumenti per incentivare e sostenere lo sviluppo locale tramite strategie integrate;

7. deve essere **coordinata meglio e messa in condizioni di parità con le altre politiche dell'UE**, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, delle città e delle regioni dell'Unione europea;

8. **non deve essere soggetta a condizionalità** stabilite a livello europeo, il cui rispetto non dipende in alcun modo dagli enti locali e regionali né da altri beneficiari;

9. deve essere **semplificata e migliorata**, sulla base di una maggiore fiducia reciproca tra i diversi livelli di governo responsabili dell'attuazione dei fondi e di un approccio più flessibile e differenziato.

Va infine sottolineato che l'attuale programmazione Europea e quella nuova, nel programma di coesione post-2020 non tengono adeguatamente conto, nonostante i richiamati deliberato del Parlamento UE e del Comitato delle Regioni, della vulnerabilità economica e sociale delle regioni insulari che, per effetto dei vincoli strutturali inerenti alla loro insularità, subiscono gli effetti negativi di un più difficile accesso al mercato libero europeo e dei maggiori costi economici rispetto alle regioni continentali

12. Pertanto, alla luce delle su esposte considerazioni si

**CHIEDE:**

al Governo Italiano, effettuata d'intesa con la Regione siciliana la puntuale individuazione dei costi dell'insularità, di sostenere le istanze della Sicilia quale Regione insulare si sensi dell'art. 174 TFUE presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio "statuto dell'insularità" inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di "politiche dedicate" alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del "fattore insularità". In particolare:

- avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi, anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie e con specifica tutela per la doppia insularità (isole minori siciliane);
- con riferimento agli aiuti di Stato, bisogna prevedere misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche; fin d'ora, comunque,



Regione Siciliana  
*Assessorato per l'Economia*

l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'articolo 107, paragrafo 3 lettera a)<sup>3</sup> affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire dalla fiscalità di sviluppo;

- in relazione alla politica di coesione, è necessario istituire ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia in quanto area caratterizzata da un deficit strutturale di sviluppo, fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di piena perequazione infrastrutturale;
- mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam<sup>4</sup> e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (articolo 15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (articolo 7 TUE);
- la Commissione e le istituzioni europee debbono assicurare, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere reso dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

Ustica, 18 luglio 2018

*L'Assessore Regionale*

*Gaetano Armao*

<sup>3</sup> Articolo 107, paragrafo 3 lettera a): "Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale".

<sup>4</sup> "Il Consiglio Europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle regioni insulari conformemente all'articolo 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale nei limiti delle disponibilità di bilancio".



## Basi per la determinazione del costo dell'insularità della Sicilia

Allegato

## I conti pubblici territoriali

Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), composto da una **Unità Tecnica Centrale (UTC) \*** e una **Rete di 21 strutture** (Nuclei regionali), si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, per i quali cioè è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici.

L'obiettivo principale è quello di ricostruire, all'interno di una Banca dati dedicata, **conti consolidati** delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, del **Settore Pubblico Allargato (SPA)**.

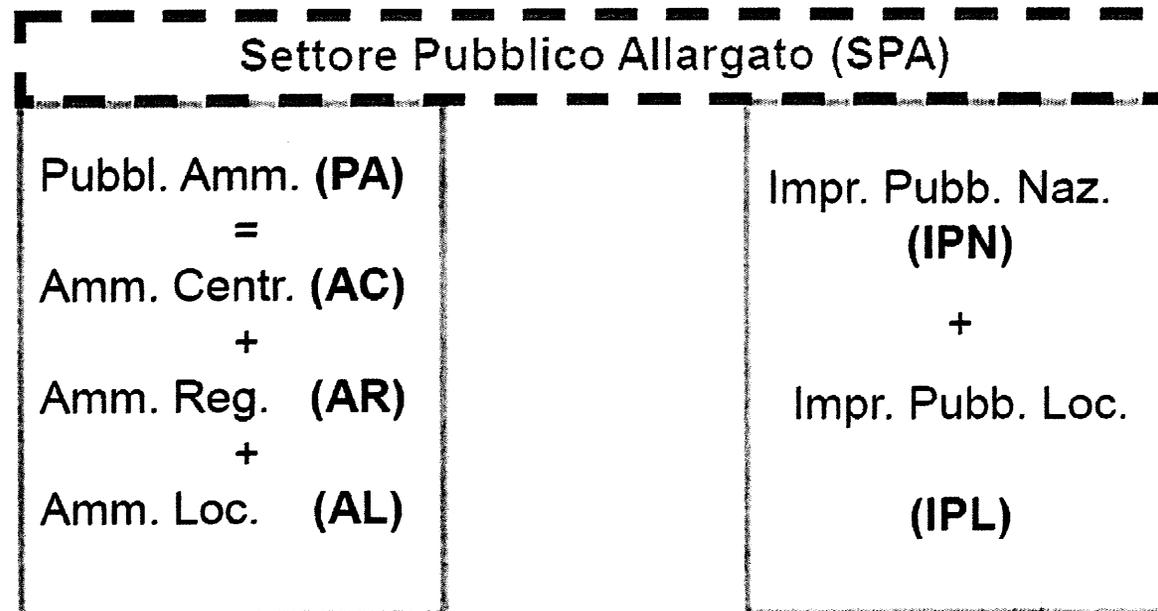
*\* Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia per la Coesione Territoriale (L. 30 ottobre 2013, n. 125, art. 10)*

**Definizioni: P.A. + Extra P.A. = Settore Pubblico Allargato (SPA)**

### METODO

- rilevazione di dati finanziari e non economici
- flussi di cassa piuttosto che flussi di competenza
- omogeneizzazione dei criteri e dei sistemi di classificazione adottati nei bilanci
- consolidamento attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo

### UNIVERSO



## Analisi dei dati: Popolazione, PIL e spesa del SPA per Italia = 100

	Popolazione			PIL			Spesa SPA totale netta*		
	2000	2008	2015	2000	2008	2015	2000	2008	2015
<b>Centro-Nord</b>	<b>63,9</b>	<b>65,0</b>	<b>65,6</b>	<b>75,8</b>	<b>76,4</b>	<b>77,3</b>	<b>69,35</b>	<b>71,0</b>	<b>71,39</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>36,1</b>	<b>35,0</b>	<b>34,4</b>	<b>24,1</b>	<b>23,5</b>	<b>22,6</b>	<b>30,6</b>	<b>29,0</b>	<b>28,6</b>
<b>Sicilia</b>	<b>8,8</b>	<b>8,5</b>	<b>8,4</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,2</b>	<b>7,6</b>	<b>7,1</b>	<b>7,0</b>

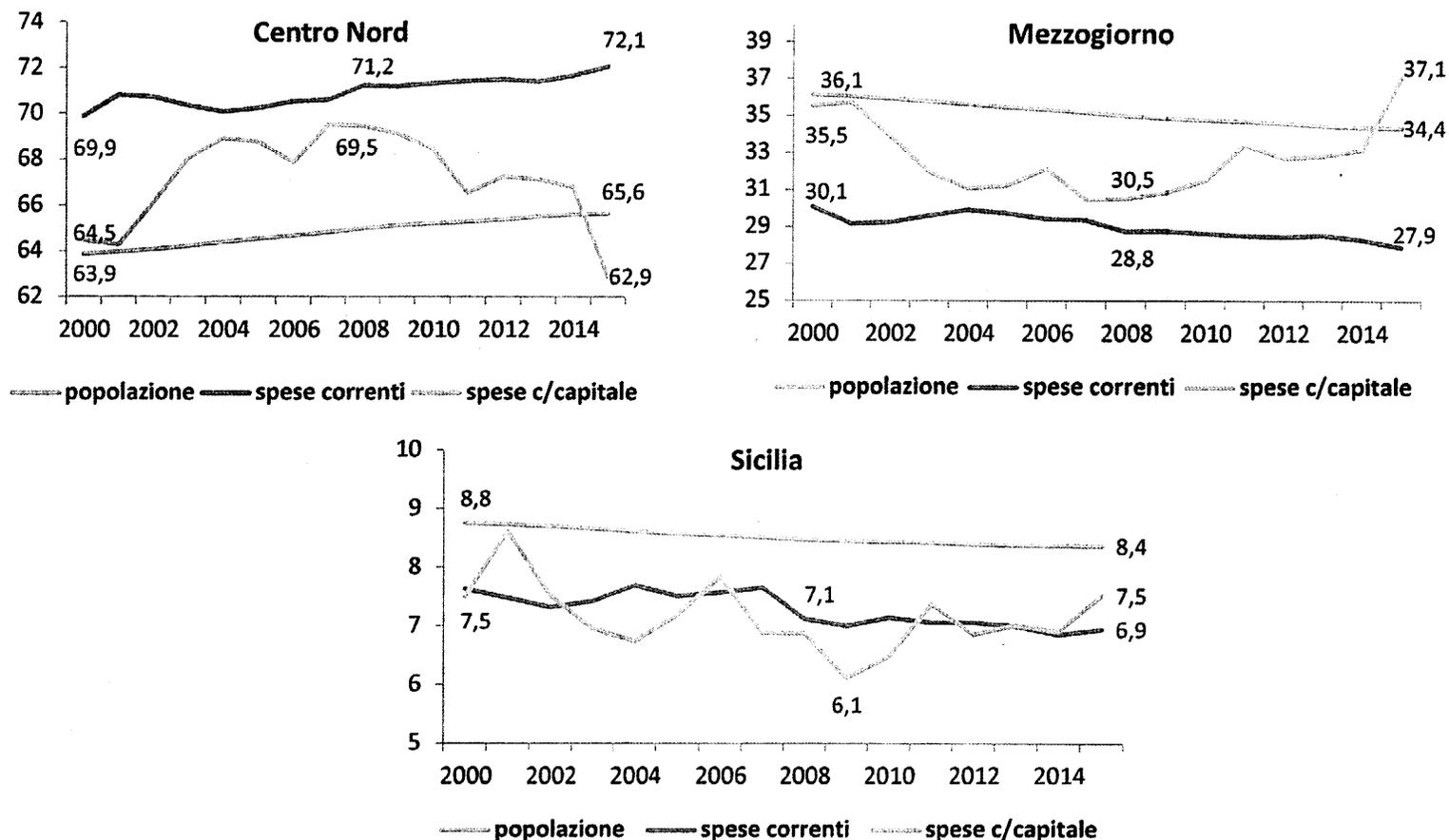
Fonte: Istat; Banca dati CPT

\* Al netto di interessi passivi, partecipazioni az., concessioni di credito, ecc. (come da Conti nazionali Istat, dove le operazioni di natura economica sono separate da quelle di natura finanziaria)

Il riparto nazionale della spesa del Settore pubblico allargato non rispetta il criterio demografico. La quota delle risorse destinate a Mezzogiorno e Sicilia non è proporzionata alla popolazione. Essa non segue inoltre alcun criterio anticiclico poiché si riduce anche dopo il 2008 a fronte del ridimensionamento del PIL meridionale a causa della crisi.

## Analisi dei dati: la distribuzione % della spesa nei territori

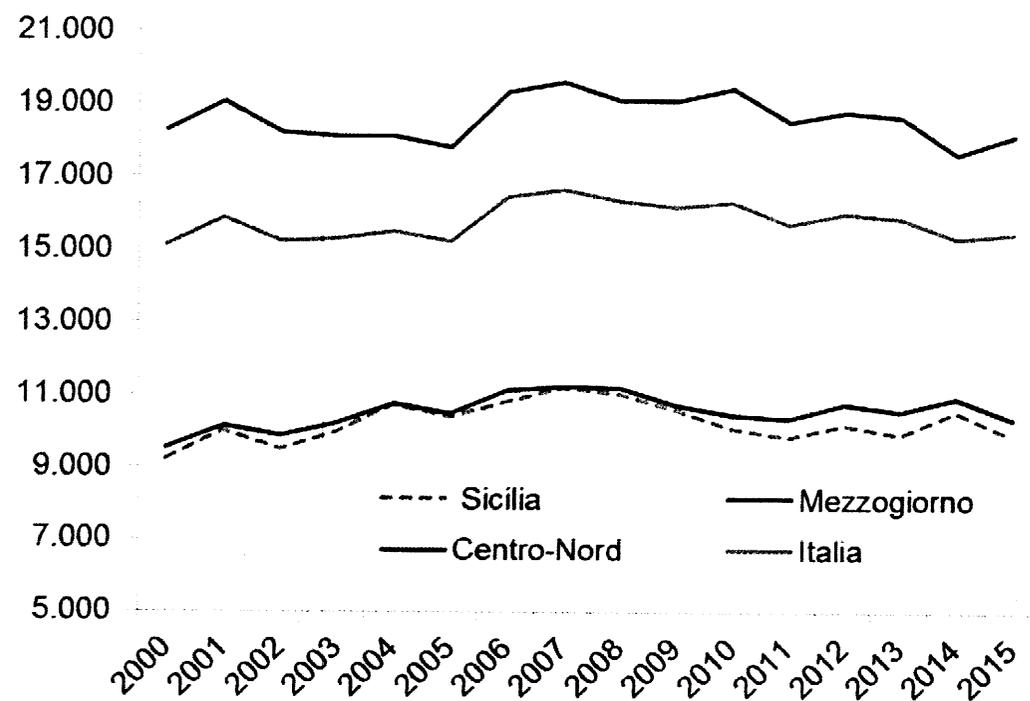
Fig. 1 – Sicilia, Mezzogiorno e Centro - Nord: spesa del SPA \* e popolazione in % su Italia – Anni 2000 - 2015



Per la Sicilia e il Mezzogiorno la quota di spesa sul totale nazionale è quasi sempre inferiore alla rispettiva quota di popolazione. Il contrario avviene per il Centro - Nord

Fonte: Banca dati CPT: \*Spesa corrente e i c/capitale del settore pubblico allargato al netto delle partite finanziarie

## Dati: le entrate totali consolidate del SPA \* (€ procapite a prezzi 2010)



**Sicilia / Italia %  
Valore medio  
64,8**

\* Al netto delle partite finanziarie (redditi da capitale, riscossione di crediti, altri incassi da capitale)

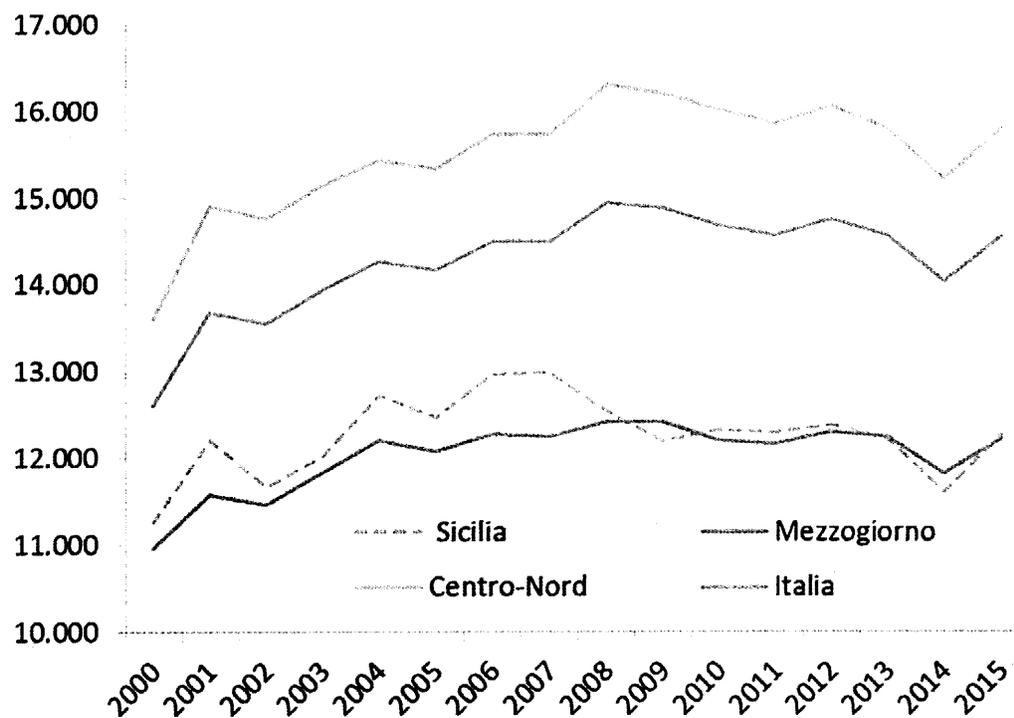
Entrate totali consolidate € pro capite a prezzi costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sicilia</b>	9.210	10.002	9.477	9.966	10.713	10.345	10.793	11.164	11.013	10.573	10.051	9.825	10.150	9.900	10.519	9.857
<b>Mezzogiorno</b>	9.526	10.111	9.867	10.191	10.729	10.449	11.117	11.201	11.175	10.703	10.414	10.336	10.734	10.519	10.904	10.341
<b>Centro-Nord</b>	18.263	19.062	18.212	18.109	18.112	17.808	19.334	19.598	19.091	19.095	19.436	18.522	18.761	18.647	17.620	18.140
<b>Italia</b>	15.116	15.844	15.218	15.278	15.482	15.200	16.433	16.646	16.319	16.170	16.297	15.680	15.982	15.844	15.309	15.463
<b>Sicilia / Italia %</b>	60,9	63,1	62,3	65,2	69,2	68,1	65,7	67,1	67,5	65,4	61,7	62,7	63,5	62,5	68,7	63,7

Fonte: Banca dati CPT

**La «capacità di entrate» delle amministrazioni, e dei soggetti pubblici è fondamentale nel condizionamento delle rispettive capacità di spesa, finendo per limitare il ruolo redistributivo dello Stato.**

## Dati: la spesa totale consolidata del SPA\* (€ procapite a prezzi 2010)



**Sicilia / Italia %  
Valore medio  
83,8**

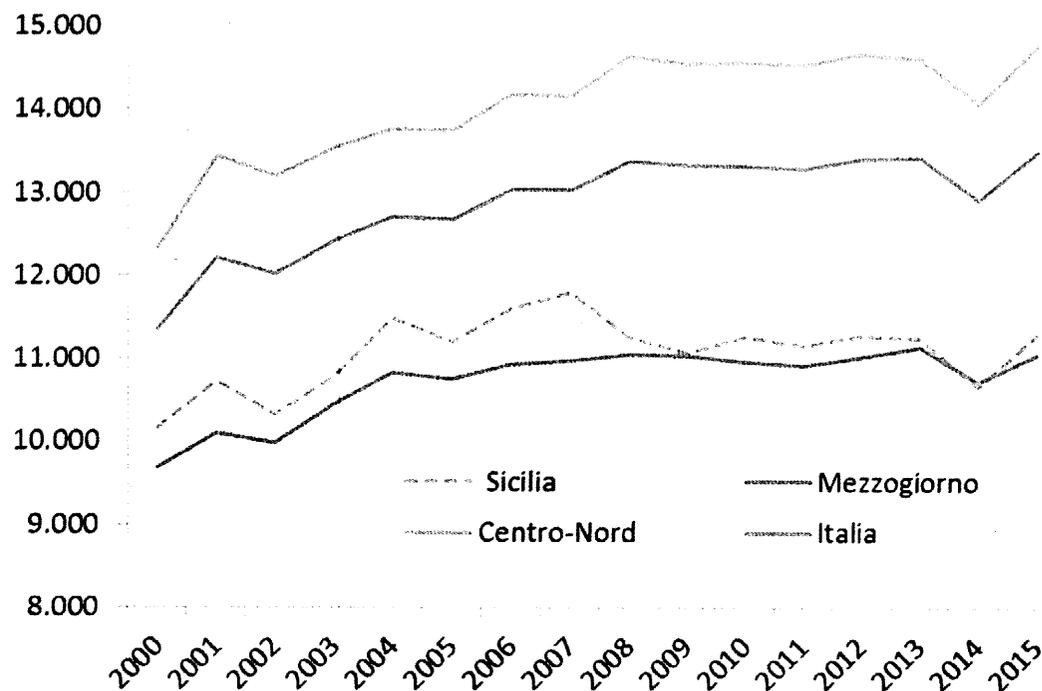
\* Al netto delle partite finanziarie (interessi passivi, partecipazioni az., concessioni di credito, ecc.)

### Spesa totale consolidata € pro capite a prezzi costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sicilia</b>	11.276	12.210	11.672	12.031	12.726	12.467	12.973	12.992	12.542	12.202	12.333	12.299	12.381	12.231	11.609	12.265
<b>Mezzogiorno</b>	10.963	11.589	11.466	11.836	12.219	12.085	12.289	12.259	12.435	12.430	12.221	12.176	12.312	12.264	11.829	12.226
<b>Centro-Nord</b>	13.598	14.898	14.765	15.144	15.433	15.334	15.733	15.731	16.306	16.208	16.016	15.862	16.061	15.803	15.217	15.802
<b>Italia</b>	12.620	13.684	13.558	13.943	14.272	14.170	14.511	14.502	14.944	14.888	14.696	14.582	14.764	14.579	14.044	14.567
<b>Sicilia / Italia %</b>	84,3	84,3	81,9	82,1	87,8	84,3	86,2	86,9	83,8	79,2	83,1	85,5	82,9	79,4	85,2	83,6

Fonte: Banca dati CPT

## Dati: la spesa corrente consolidata del SPA\* (€ procapite a prezzi 2010)



**Sicilia / Italia %  
Valore medio  
86,2**

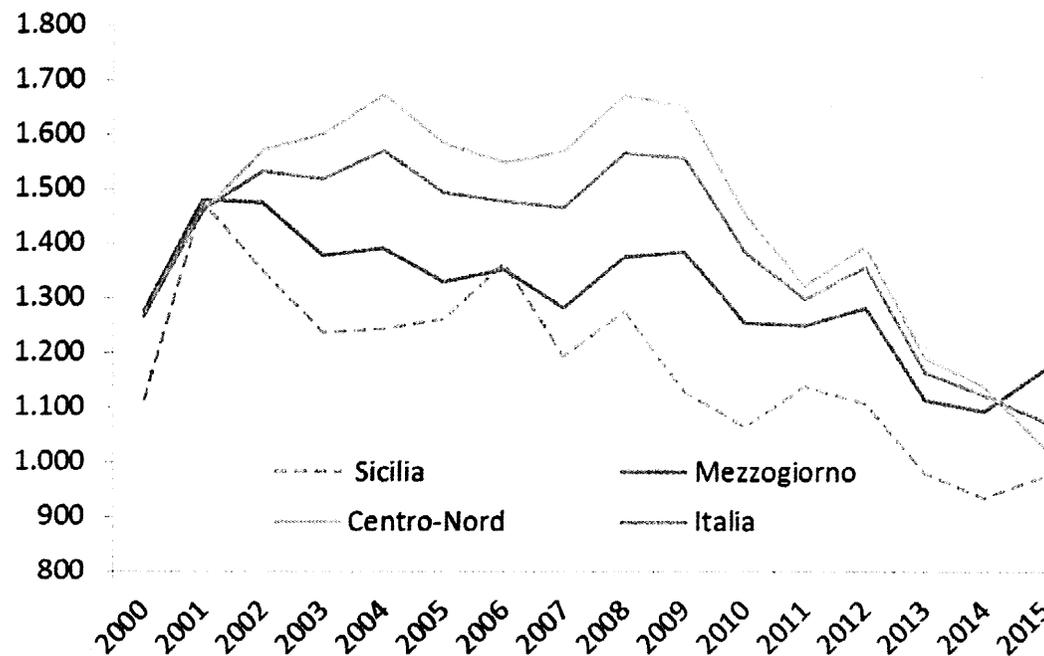
\* Al netto degli interessi passivi

### Spesa corrente consolidata € pro capite a prezzi costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sicilia</b>	10.161	10.734	10.321	10.794	11.482	11.204	11.608	11.797	11.267	11.072	11.269	11.160	11.273	11.252	10.673	11.289
<b>Mezzogiorno</b>	9.687	10.109	9.990	10.457	10.828	10.754	10.936	10.977	11.060	11.046	10.965	10.924	11.029	11.150	10.736	11.054
<b>Centro-Nord</b>	12.329	13.440	13.194	13.543	13.758	13.748	14.184	14.161	14.633	14.556	14.560	14.538	14.664	14.610	14.077	14.773
<b>Italia</b>	11.353	12.223	12.026	12.424	12.701	12.677	13.032	13.035	13.376	13.330	13.309	13.283	13.406	13.414	12.921	13.490
<b>Sicilia / Italia %</b>	89,5	87,8	85,8	86,9	90,4	88,4	89,1	90,5	84,2	83,1	84,7	84,0	84,1	83,9	82,6	83,7

Fonte: Banca dati CPT

## Dati: la spesa in c/capitale consolidata del SPA\* (€ procapite a prezzi 2010)



**Sicilia / Italia %  
Valore medio  
84,6**

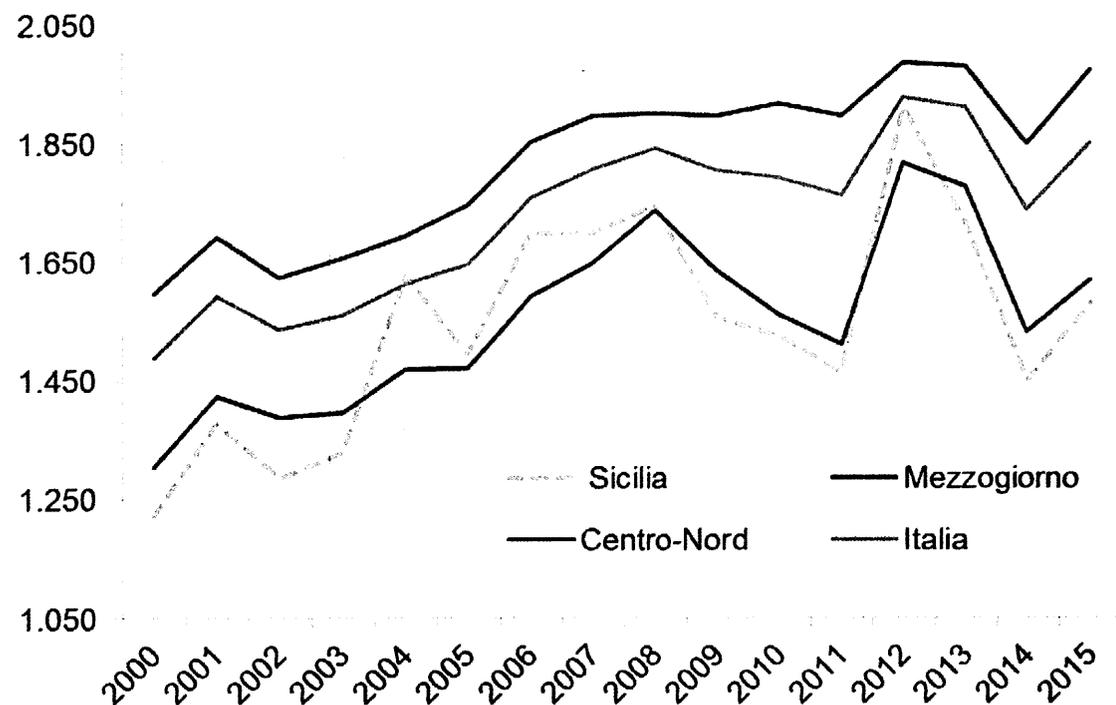
\* Al netto delle partite finanziarie

Spesa c/capitale consolidata € pro capite a prezzi costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sicilia</b>	1.115	1.477	1.351	1.237	1.244	1.263	1.365	1.194	1.275	1.130	1.064	1.139	1.108	980	936	976
<b>Mezzogiorno</b>	1.276	1.480	1.475	1.378	1.391	1.331	1.354	1.282	1.375	1.384	1.256	1.252	1.284	1.113	1.093	1.172
<b>Centro-Nord</b>	1.269	1.459	1.571	1.600	1.674	1.586	1.548	1.569	1.673	1.652	1.456	1.324	1.397	1.193	1.140	1.029
<b>Italia</b>	1.267	1.462	1.533	1.518	1.572	1.494	1.478	1.467	1.568	1.558	1.386	1.299	1.358	1.165	1.123	1.077
<b>Sicilia / Italia %</b>	88,0	101,0	88,2	81,4	79,2	84,6	92,3	81,4	81,3	72,5	76,8	87,7	81,6	84,1	83,3	90,6

Fonte: Banca dati CPT

## La spesa per settori: Sanità\* (€ procapite a prezzi 2010)



**Sicilia / Italia %**  
**Valore medio**  
**89,2**

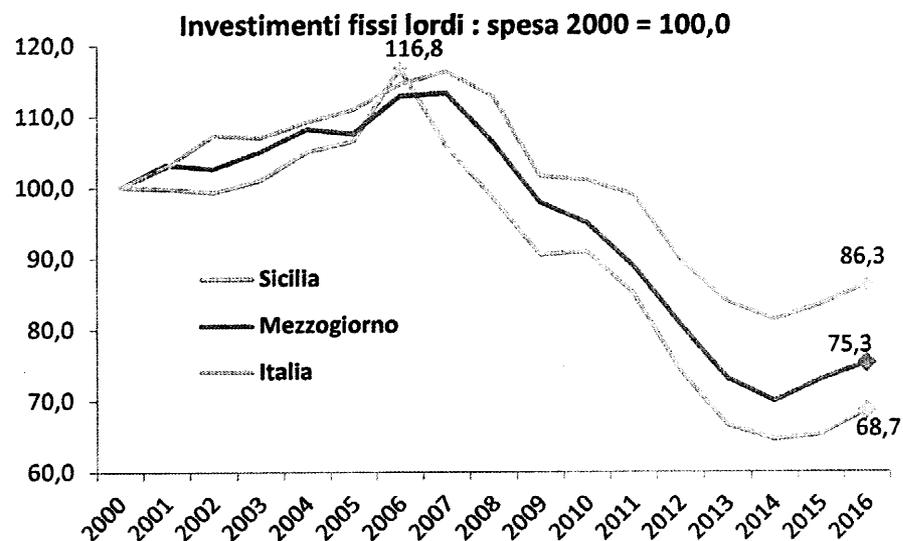
\* Spesa corrente + spesa in c/capitale

### Spesa nel settore Sanità consolidata pro capite a prezzi costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sicilia	1.224	1.376	1.285	1.329	1.627	1.495	1.697	1.700	1.745	1.555	1.524	1.464	1.912	1.716	1.450	1.580
Mezzogiorno	1.306	1.424	1.389	1.397	1.469	1.471	1.592	1.649	1.738	1.636	1.561	1.511	1.816	1.777	1.532	1.620
Centro-Nord	1.597	1.693	1.624	1.657	1.695	1.746	1.852	1.895	1.900	1.896	1.916	1.896	1.986	1.980	1.847	1.972
Italia	1.488	1.593	1.536	1.562	1.612	1.647	1.759	1.807	1.842	1.805	1.792	1.763	1.927	1.909	1.738	1.850
Sicilia / Italia %	82,2	86,4	83,6	85,1	100,9	90,8	96,5	94,1	94,8	86,2	85,0	83,0	99,2	89,9	83,5	85,4

Fonte: Banca dati CPT

## Gli investimenti nei conti nazionali: i dati più recenti



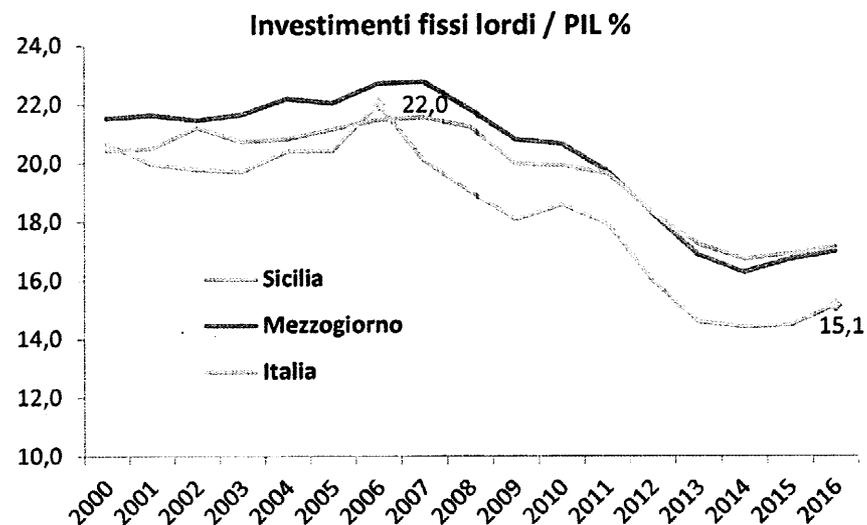
**2007 -2016**

**Italia = -25,9%**

**Mezzogiorno = -33,5%**

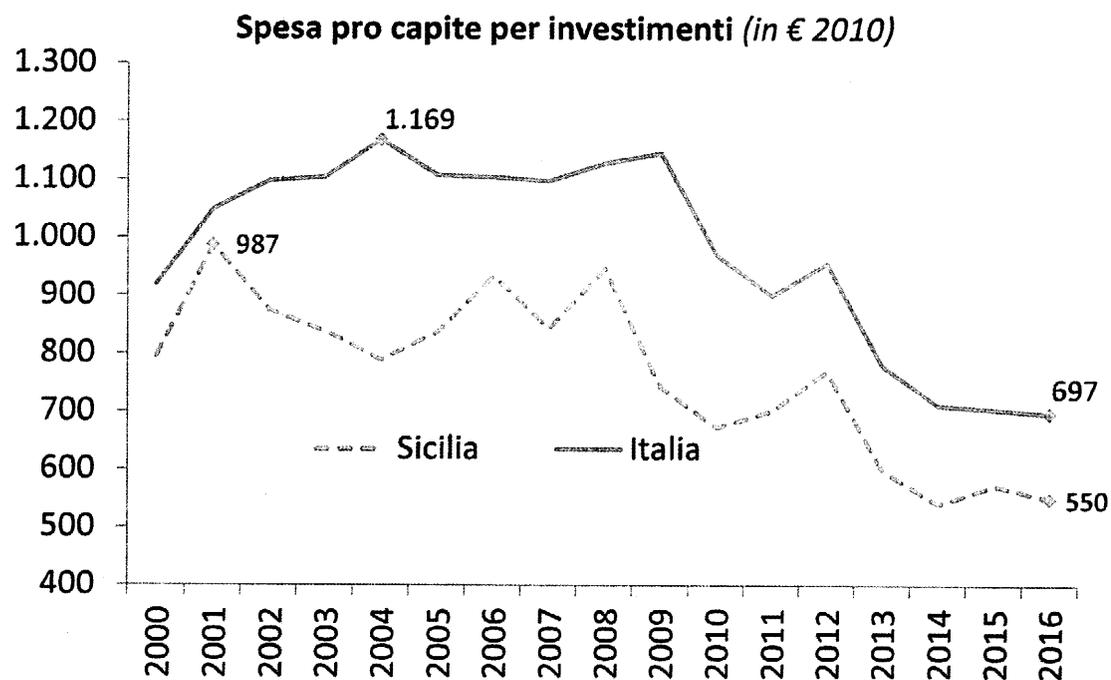
**Sicilia = -35,1%**

**Rispetto al PIL, la quota è caduta in Sicilia dal 22 % del 2007 al 15,1 per cento del 2016.**



## Il ruolo del settore pubblico: il ciclo 2000-2016

Secondo i dati ministeriali (Conti pubblici territoriali, disponibili per il periodo 2000-2016), la spesa pro capite per Investimenti del Settore Pubblico Allargato è stata in Sicilia sempre inferiore a quella media dell'Italia, oscillando fra i 987 euro del 2001 e i 550 del 2016.



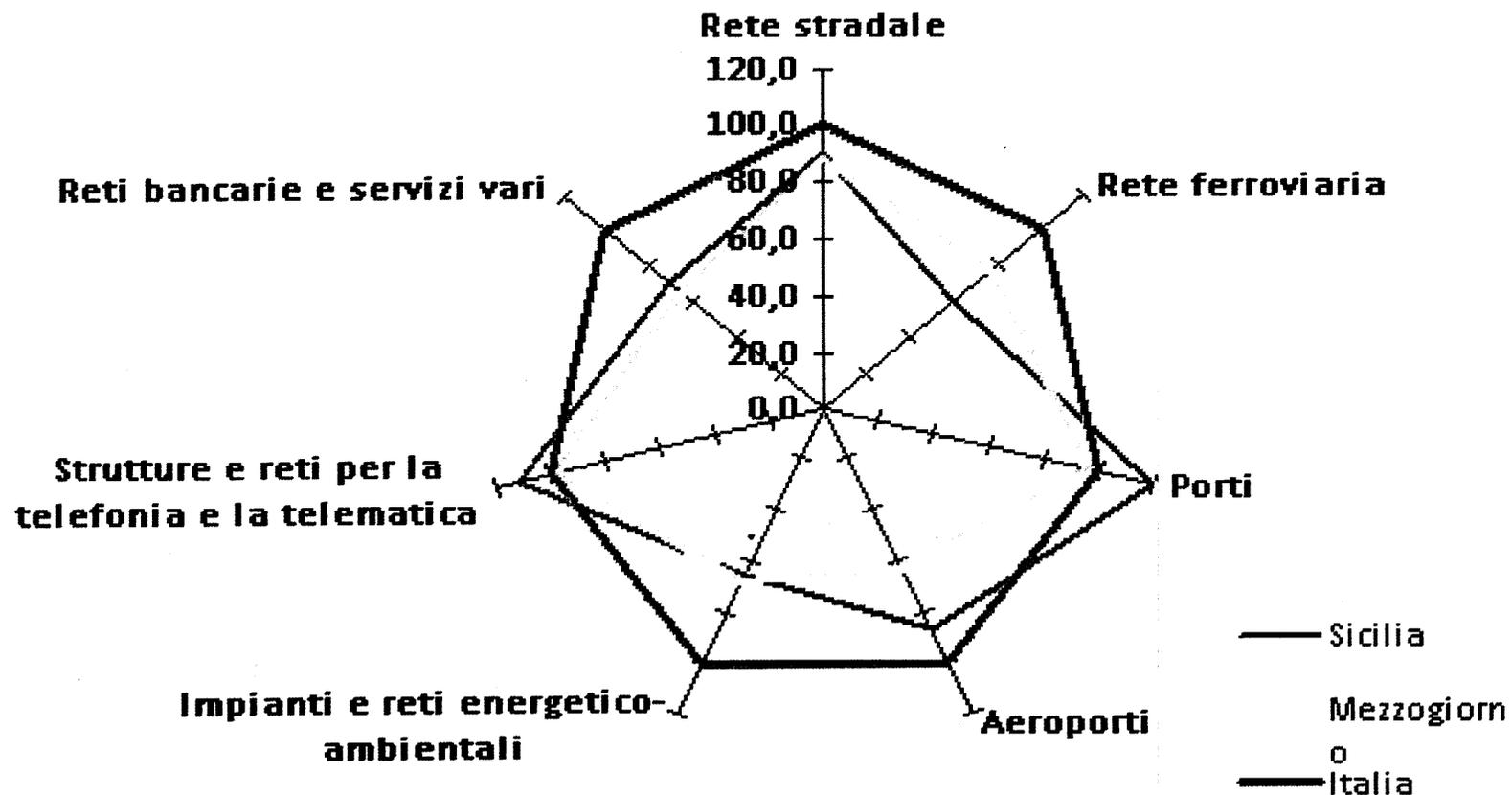
Per recuperare il divario di spesa che si è creato in questi anni, occorrerebbe un valore cumulato di **18,5 miliardi**

Fonte: Banca dati CPT – Agenzia per la coesione territoriale

## Gli effetti sulle infrastrutture

### INDICE DI DOTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE ECONOMICHE (2012)

ITALIA=100



## Gli effetti sulle infrastrutture: confronto 2001 - 2012

<b>7 - Competitività del territorio</b>	<b>Anni</b>	<b>Sicilia</b>
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2012	<b>90,13</b>
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2001	<b>87,39</b>
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2012	<b>59,42</b>
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2001	<b>64,66</b>
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	<b>118,52</b>
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	<b>174,09</b>
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	<b>86,50</b>
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	<b>88,13</b>
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2012	<b>65,50</b>
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2001	<b>65,92</b>
Indice di dotazione delle strutture e reti per la telefonia e la telematica (Italia=100)	2012	<b>110,72</b>
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2012	<b>70,16</b>
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2001	<b>63,24</b>
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2012	<b>85,85</b>
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2001	<b>91,92</b>
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2012	<b>84,87</b>
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2001	<b>87,80</b>

Fonte: Istituto Tagliacarne (in giallo gli indici con valori peggiorati)

## La condivisione e l'accessibilità dei servizi: le Aree Interne

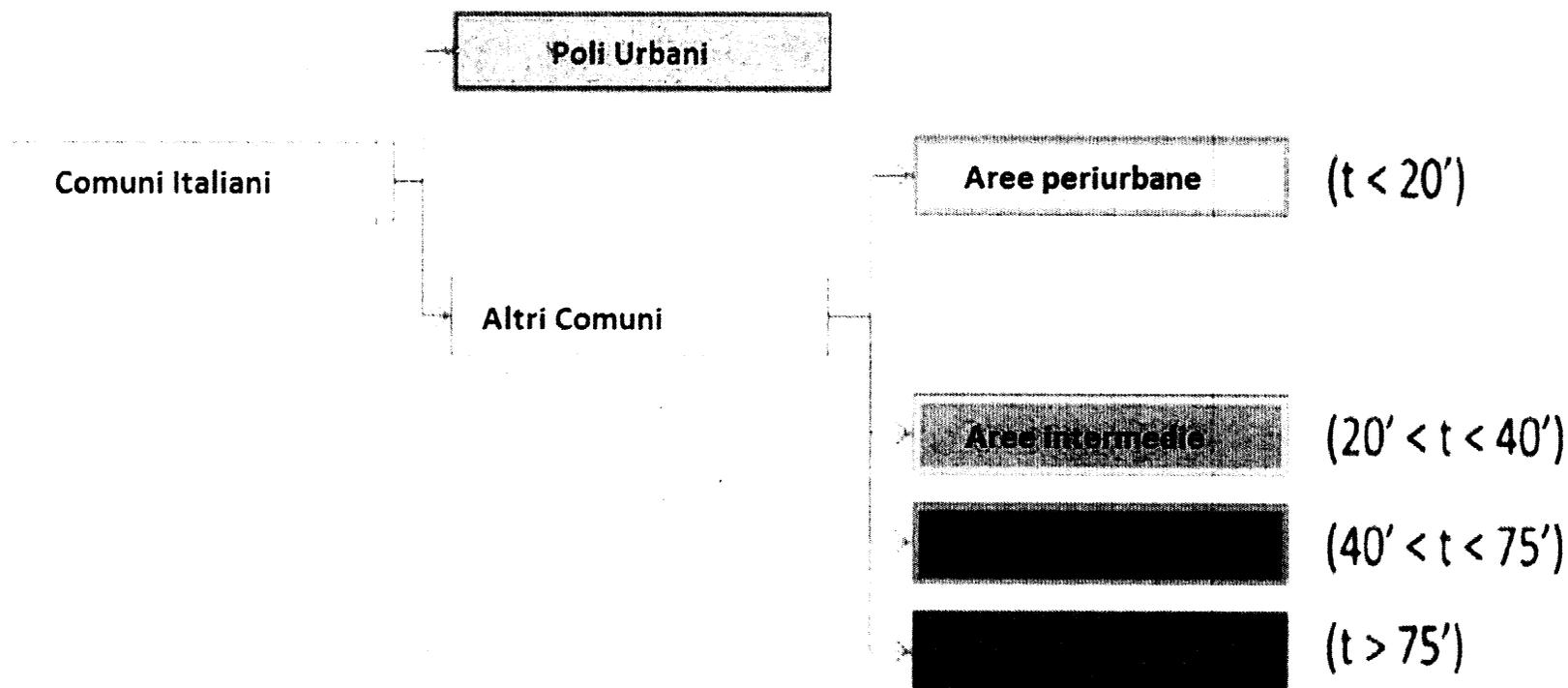
Secondo il progetto DPS sulle "Aree Interne", il carattere di "centro di offerta di servizi" è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente:

- tutta l'offerta scolastica secondaria;
- ospedali sedi di DEA ("dipartimento emergenza e accettazione") di I livello  
*(aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.);*
- stazioni ferroviarie "Platinum", "Gold" o "Silver".  
*RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio - grandi): frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio - piccoli), con una frequentazione media per servizi metropolitani - regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione solo regionale)*

## I centri di offerta di servizi (poli) secondo il progetto Aree Interne - DPS

La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali:

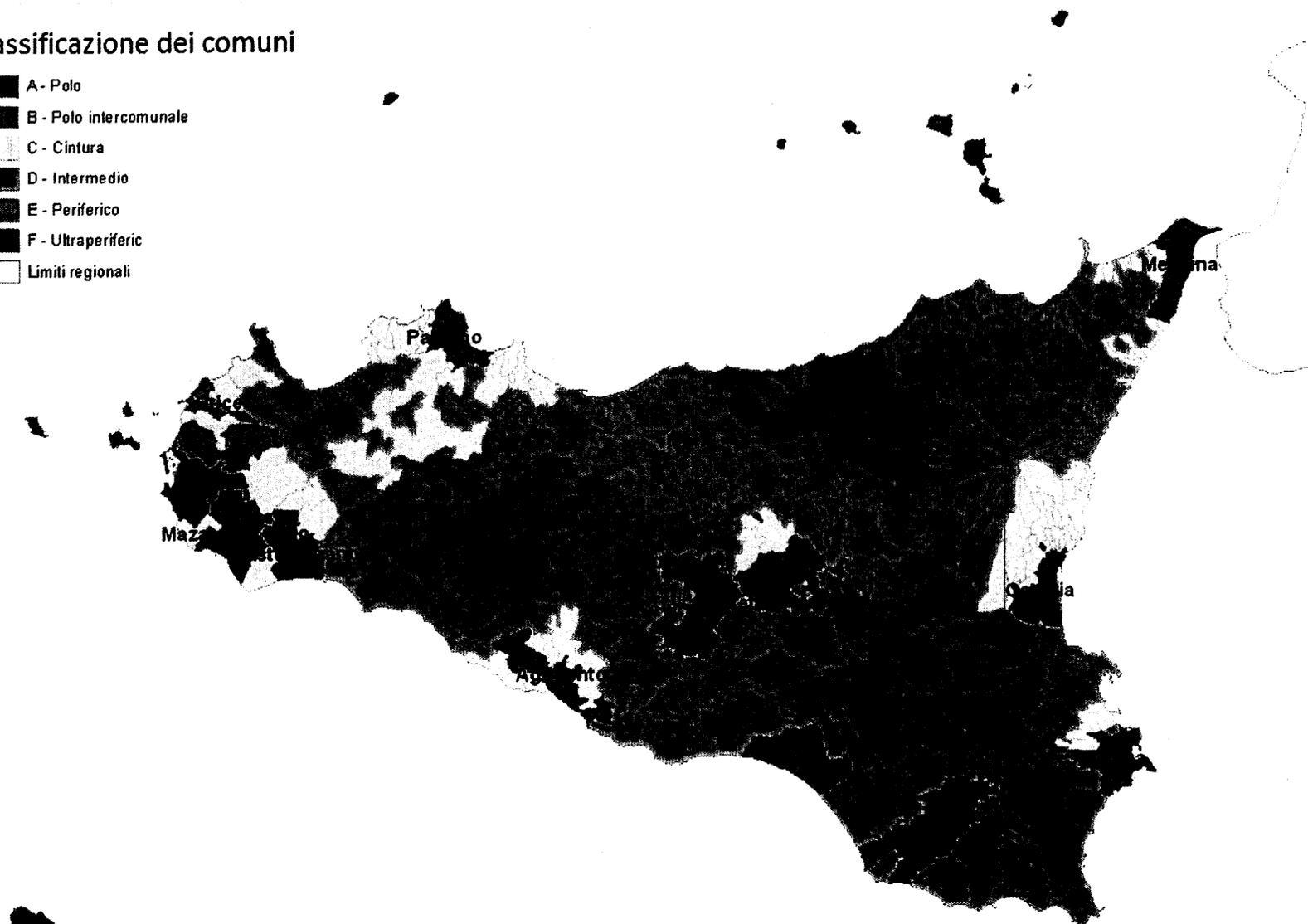
1. Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
2. Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza



## La condivisione e l'accessibilità dei servizi : l'estensione delle aree periferiche

### Classificazione dei comuni

-  A - Polo
-  B - Polo intercomunale
-  C - Cintura
-  D - Intermedio
-  E - Periferico
-  F - Ultraperiferico
-  Limiti regionali



Fonte: Elaborazione UVAL - UVER - Istat - Min. della Salute - Min. dell'Istruzione

## La condivisione e l'accessibilità dei servizi : l'estensione delle aree periferiche

L'estensione delle aree interne pone grandi e costosi problemi di accessibilità ai servizi per una quota di popolazione molto elevata

	N. Comuni	Popolazione	Sperficie Km <sup>2</sup>
<b>A - Polo</b>	10	2,6 1.656.831	33,1 2.546 9,9
<b>B - Polo intercomunale</b>	4	1,0 193.827	3,9 834 3,2
<b>C - Cintura</b>	85	21,8 1.084.201	21,7 3.503 13,6
<b>D - Intermedio</b>	121	31,0 1.189.121	23,8 6.956 26,9
<i>Totale centri</i>	<b>220</b>	<b>56,4 4.123.980</b>	<b>82,4 13.839 53,6</b>
<b>E - Periferico</b>	136	34,9 777.653	15,5 9.622 37,2
<b>F - Ultraperiferico</b>	34	8,7 101.271	2,0 2.371 9,2
<i>Totale aree interne</i>	<b>170</b>	<b>43,6 878.924</b>	<b>17,6 11.994 46,4</b>
<b>Totale</b>	<b>390</b>	<b>100,0 5.002.904</b>	<b>100,0 25.832 100,0</b>

*Quale modello di mobilità e di sviluppo bisogna perseguire ?*

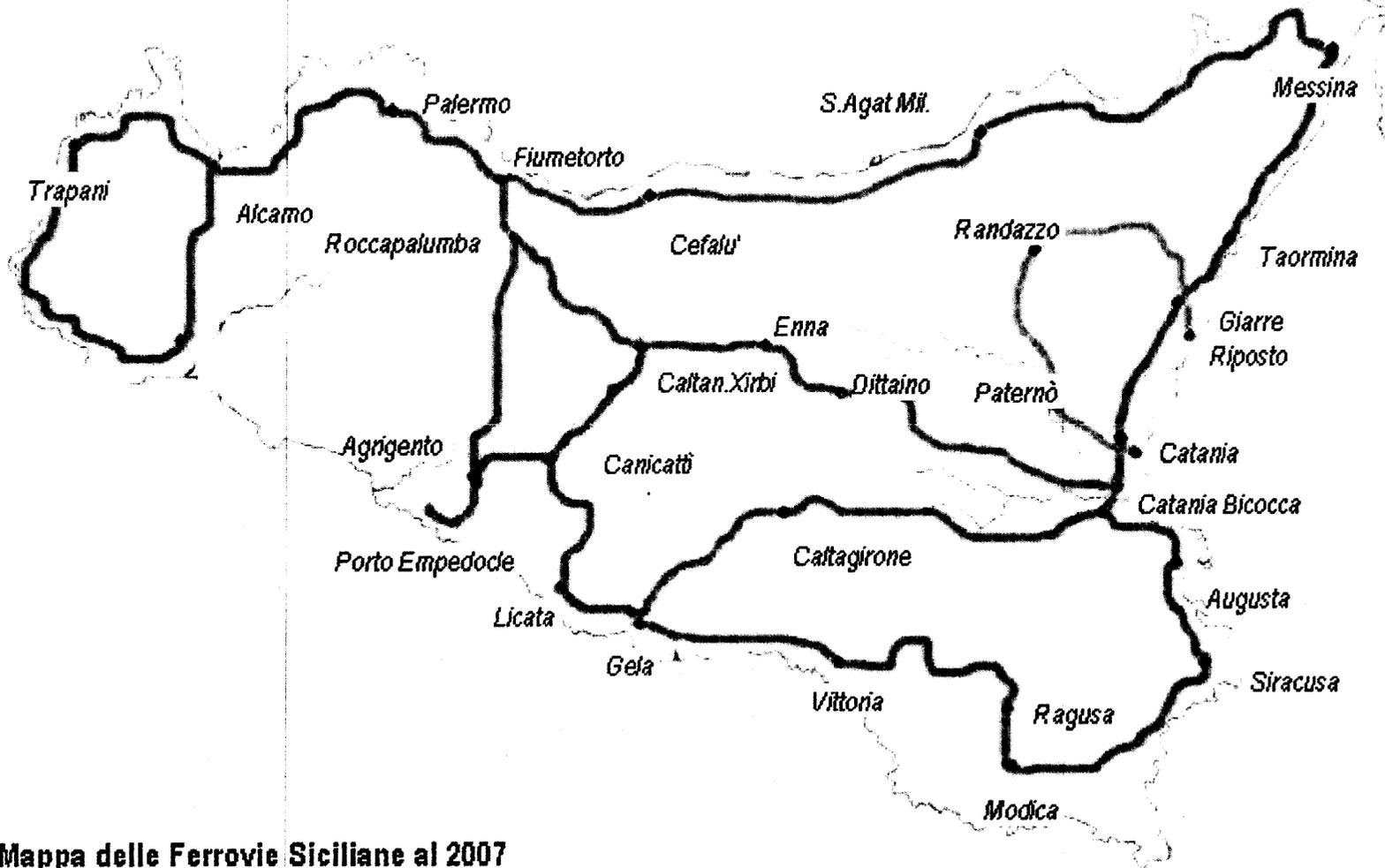
Fonte: DPS – Progetto Aree Interne, elaborazione su dati Istat

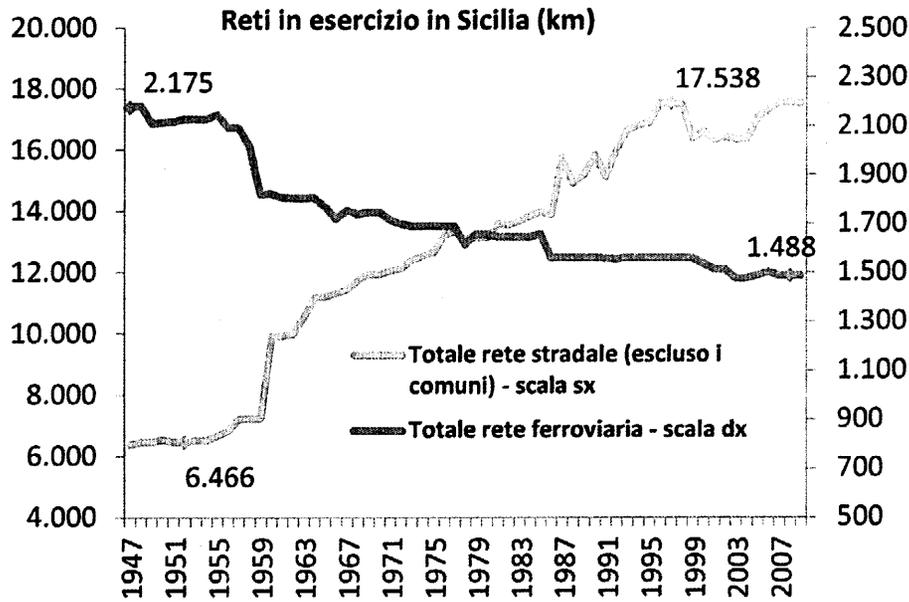
## Ferrovie in Sicilia anno 1950: Km 2.111



Mapa delle Ferrovie Siciliane al 1950

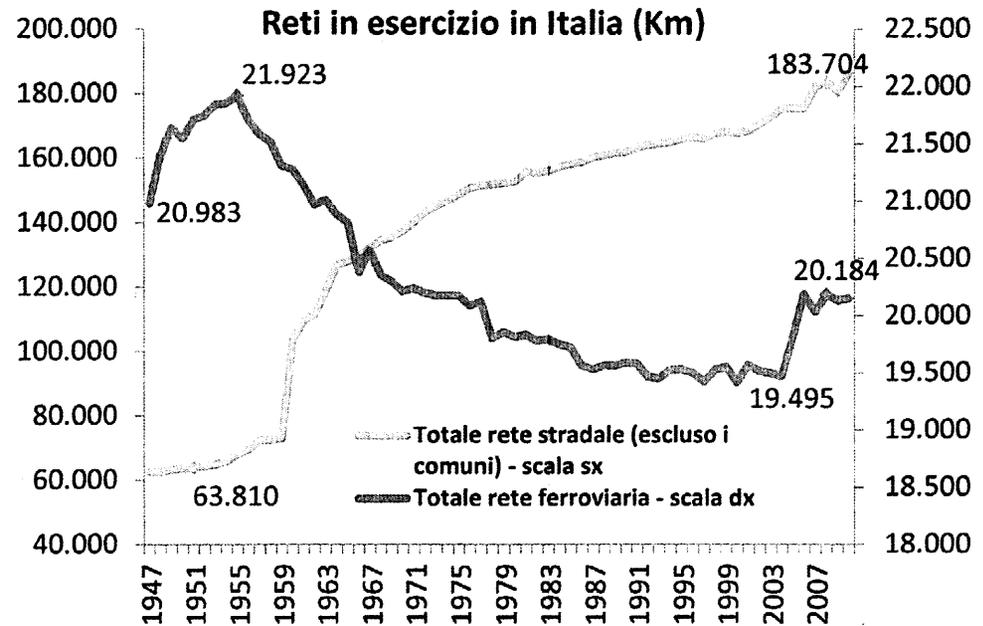
# Ferrovie in Sicilia anno 2012: Km 1.488





## Le scelte strutturali della mobilità In Sicilia

... e in Italia



## Dati strutturali e di contesto

I minori flussi di spesa pubblica penalizzano una realtà con fabbisogno di servizi in crescita. Con l'invecchiamento della popolazione, si alzano infatti i parametri di "Dipendenza strutturale" (IDS) degli inattivi sul resto dei residenti:

Indice di dipendenza strutturale\* - Anni 2002 - 2017 (*ultimi dati Istat*)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NORD	48,5	49,4	50,0	51,0	52,1	53,0	53,5	54,0	54,6	54,8	55,6	56,4	56,9	57,4	57,9	58,2
CENTRO	49,8	50,6	51,1	51,8	52,7	53,4	53,4	53,7	54,0	54,1	54,8	55,7	55,7	56,2	56,6	56,9
MEZZ.	49,5	49,6	49,5	49,8	50,0	50,0	49,7	49,7	49,6	49,7	50,1	50,7	51,0	51,5	51,9	52,3
Sicilia	51,6	51,6	51,5	51,8	51,9	51,8	51,3	51,1	50,9	50,9	51,1	51,7	52,0	52,3	52,6	53,0

\*rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) moltiplicato per 100.

**Ma i valori sono più elevati se al denominatore del rapporto va il numero degli occupati, creando così un "Indice di dipendenza strutturale economica" ...**

Indice di dipendenza strutturale economica\* - Anni 2002 - 2017 (*elaborazioni su dati Istat*)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NORD	74,1	75,3	76,4	77,5	77,9	78,8	79,1	81,4	82,9	83,1	84,5	86,4	86,8	86,8	86,0	85,2
CENTRO	82,5	83,0	82,9	83,9	83,9	84,7	84,1	85,6	86,7	87,5	88,7	91,0	89,8	89,6	89,5	88,7
MEZZ.	104,2	105,6	105,9	107,3	105,9	106,0	106,3	109,5	111,0	110,8	111,8	118,4	120,6	119,3	117,3	116,2
Sicilia	115,8	118,1	117,6	116,0	113,7	114,6	114,4	115,4	117,0	117,4	120,4	128,9	131,8	129,1	129,2	128,4

\*rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e occupati moltiplicato per 100.

## Dati strutturali e di contesto

L'IDSE ci dice che nel 2017 è stimato un onere di 128,4 persone in età non lavorativa per ogni 100 occupati in Sicilia, mentre lo stesso valore è di 116,2 per il Mezzogiorno, 88,7 per il Centro e 85,2 per il Nord, con ovvie ricadute sulla sostenibilità della spesa sociale e previdenziale e conseguente bisogno di ridistribuire le risorse pubbliche \*.

### Previsioni della popolazione Istat

Indice di dipendenza strutturale (valori percentuali) - al 1° gennaio

	2017	2028	Differenza
Italia	56,0	59,0	3,0
Nord	58,0	61,0	3,0
Centro	57,0	59,0	2,0
Mezzogiorno	52,0	58,0	6,0
Sicilia	53,0	59,0	6,0

Le previsioni demografiche in questo senso non aiutano: nel 2028 la Sicilia avrà raggiunto, con un balzo di 6 punti, il valore nazionale dell'IDS: 59 inattivi per ogni 100 in età di lavoro (più o meno occupati)

\* Vedi: Giannola A., *Relazione al convegno di presentazione del Rapporto SVIMEZ 2017*, Quaderno SVIMEZ n. 57, Roma, aprile 2018, p. 52-53

## Dati strutturali e di contesto

E' quindi da mettere inoltre in conto una riduzione della popolazione che avrà senz'altro effetti sul volume dell'attività economica regionale .

Sicilia - Previsioni Istat - Anni 2017-2038

	2017	2028	2038
Popolazione al 1° gennaio	5.056.641	4.827.625	4.536.502

La tendenza costituisce, infatti, un'ulteriore spinta alla riduzione dei consumi regionali, rispetto al totale nazionale, che già si rileva da diversi anni.

Consumi delle famiglie: quota % della Sicilia sul valore dell'Italia

1995	2000	2005	2010	2015	2020*
7,00	6,85	6,76	6,66	6,44	6,34

Fonte: Istat

\* previsioni elaborate su dati Prometeia

Il parametro ha rilevanza nei meccanismi identificati nell'Accordo Stato-Regione per quantificare il gettito IVA da devolvere alla Sicilia, in base al decreto 28 settembre 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze . A minore incidenza % corrisponderà minore gettito per la Regione.

## Aspetti qualitativi di emergenza

Risiede in Sicilia il 16,9% delle famiglie in povertà relativa e il 12,3% di quelle in povertà assoluta, in una regione in cui vive il 7,8% delle famiglie italiane.

	Famiglie in povertà relativa (000)	Famiglie in povertà assoluta (000)
Sicilia	<b>462</b>	<b>199</b>
Mezzogiorno	<b>1.618</b>	<b>699</b>
Italia	<b>2.734</b>	<b>1.619</b>
Sic / Ita %	<b>16,9</b>	<b>12,3</b>

*Fonte: elaborazioni del Servizio Statistica su dati Istat*

## Aspetti qualitativi

### □ Alcuni indicatori di benessere equo e sostenibile

	Salute	Istruzione	Lavoro	Benessere economico		Paesaggio	Servizi	Ambiente
	Speranza di vita alla nascita (n. di anni)	Giovani fra 15 e 29 anni che non lavorano e non studiano (%)	Incidenza di occupati non regolari sul totale degli occupati (%)	Indice di disegualianza	Indice di rischio di povertà	Indice di abisivismo edilizio	Perdite idriche totali dalle reti di distribuzione dell'acqua	Rifiuti urbani conferiti in discarica per regione
Anno di riferimento	2016	2016	2015	2015	2015	2016	2016	2016
Regioni								
<b>Sicilia</b>	<b>81,8</b>	<b>38,1</b>	<b>20,6</b>	<b>9,2</b>	<b>41,8</b>	<b>57,7</b>	<b>50,0</b>	<b>79,9</b>
Nord	83,1	16,9	10,3	4,9	12,4	6,4	33,2	11,9
Centro	83,0	20,4	13,5	5,8	16,8	19,2	48,2	26,9
Mezzog.	82,1	34,2	19,3	7,5	33,8	48,2	47,9	42,4
<b>Italia</b>	<b>82,8</b>	<b>24,3</b>	<b>13,5</b>	<b>6,3</b>	<b>20,6</b>	<b>19,6</b>	<b>41,4</b>	<b>24,7</b>

Fonte: ISTAT, indicatori BES 2017



**REGIONE SICILIANA**

GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 197 del 15 maggio 2018.

“Schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria -  
Apprezzamento”.

La Giunta Regionale

VISTO lo Statuto della Regione;

VISTE le leggi regionali 29 dicembre 1962, n. 28 e 10 aprile 1978, n. 2;

VISTA la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modifiche ed  
integrazioni;

VISTO il D.P.Reg. 18 gennaio 2013, n. 6;

VISTO il D.P.Reg. 14 giugno 2016, n. 12 concernente: “Regolamento di  
attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19.

Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui  
all'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n.9. Modifica  
del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6, e successive  
modifiche e integrazioni”, come modificato dal D.P.Reg. 3 agosto 2017, n.18;

VISTO il proprio Regolamento interno;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n.1074  
recante: “Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in  
materia finanziaria”;

VISTO l'art.10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 recante:  
“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”;

VISTO il decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 recante:” Norme di  
attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana, recanti attuazione  
dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze”;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modifiche ed integrazioni,





**REGIONE SICILIANA**

GIUNTA REGIONALE

recante 'Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione';

VISTO il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n.251: "Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n.1074 'Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria' ";

VISTO il decreto legislativo 25 gennaio 2018, n.16: "Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n.1074 'Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria'";

VISTA la deliberazione n.14 del 9 febbraio 2018 con la quale la Giunta regionale ha apprezzato il documento 'Temi per l'Accordo sulla Finanza pubblica 2018' recante le linee guida per la rinegoziazione degli accordi Stato-Regione sottoscritti nel 2016 e nel 2017;

VISTA la nota prot. n. 2282 del 15 maggio 2018 con la quale l'Assessore regionale per l'economia trasmette la nota prot.n.11809 di pari data del Servizio I 'Rapporti finanziari Stato-Regione' del Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito dell'Assessorato regionale dell'Economia, con accluso lo schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, per l'apprezzamento della Giunta regionale, debitamente corredato di relazione illustrativa e di relazione tecnica (Allegato "A");

CONSIDERATO che l'Assessore regionale per l'economia, nel corso della seduta odierna, rappresenta che l'iniziativa in argomento costituisce la prosecuzione del procedimento già avviato dal Governo regionale, all'inizio di quest'anno, per la rinegoziazione degli accordi conclusi con lo Stato ed, in particolare, per la individuazione di meccanismi finanziari volti a dare piena





**REGIONE SICILIANA**

GIUNTA REGIONALE

attuazione agli artt.36, 37 e 38 dello Statuto autonomista;

RITENUTO di apprezzare il predetto schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria;

SU proposta dell'Assessore regionale per l'economia,

DELIBERA

di apprezzare lo schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, in conformità alla proposta contenuta nella nota dell'Assessore regionale per l'economia prot. n. 2282 del 15 maggio 2018, e relativi atti, costituenti allegato "A" alla presente deliberazione.

Il Segretario

BUONISI



Il Presidente

MUSUMECI

ER

ORIGINALE

ATTI DELLA GIUNTA REGIONALE

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana

Assessore per l'Economia

DOCUMENTO  
PERVENUTO  
CON P.E.C.

A6

DELIBERAZIONE N. 197 DEL 15/05/18 ALLEGATO A PAG. 1 di 35

Palermo, 15/05/2018  
N° prot. 2282

Oggetto: Trasmissione Schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

Alla Segreteria della Giunta regionale di  
Governò  
Palazzo d'Orleans  
Palermo

Per l'apprezzamento della Giunta regionale di Governo, si allega la nota n.11809 del 15 maggio 2018 con cui il Dipartimento Regionale delle Finanze e del Credito ha trasmesso la documentazione relativa all'oggetto.

PRESIDENZA REGIONE SICILIANA  
Segreteria della Giunta Regionale  
15 MAG. 2018  
PROT. N. 1735

Sk 3  
15/05/2018  
gn



IL SEGRETARIO

REPUBBLICA ITALIANA



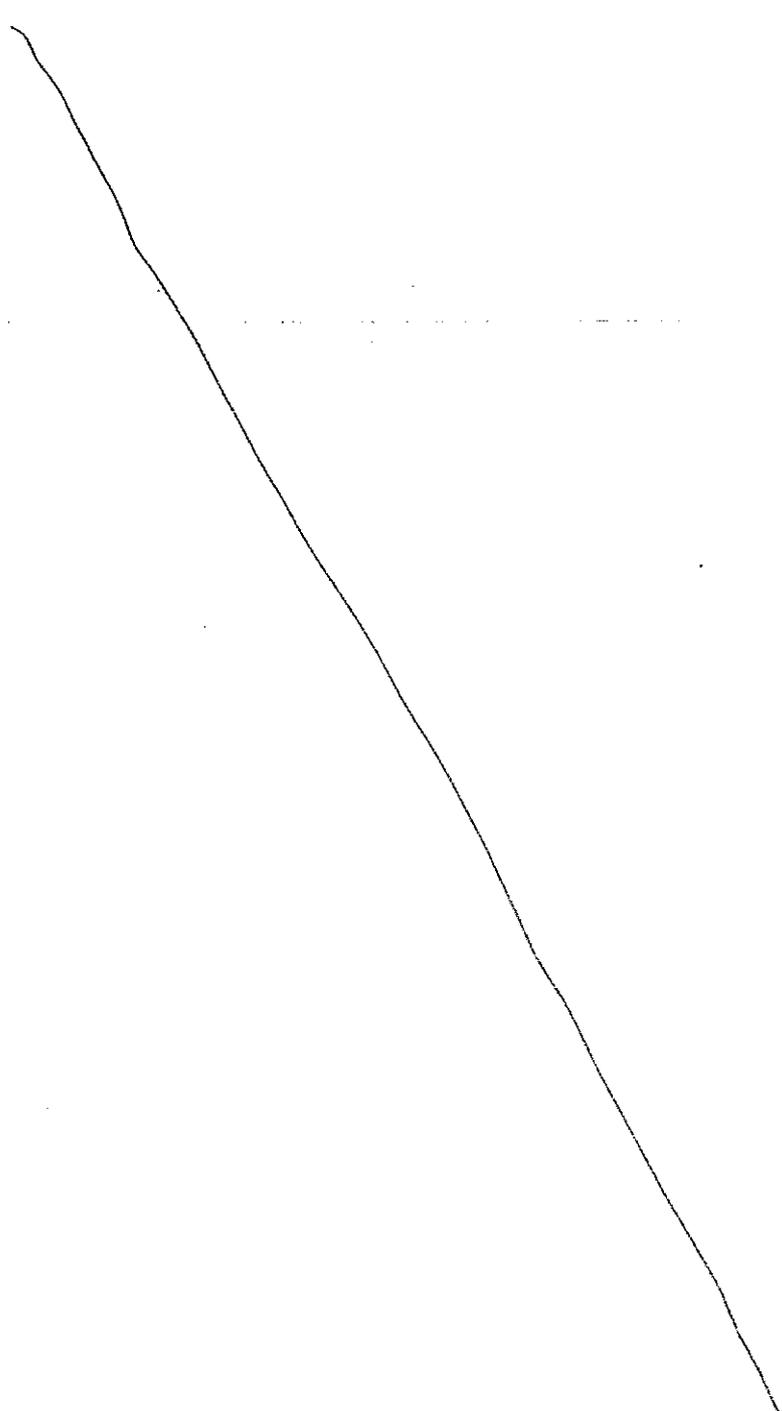
REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA

PROPOSTA DI RIFORMA  
DELLE NORME DI ATTUAZIONE  
DELLO STATUTO SICILIANO IN MATERIA FINANZIARIA



IL SEGRETARIO



IL SEGRETARIO

*[Handwritten signature]*

## Premessa

di Gaetano Armao

*Assessore regionale per l'Economia*

L'autonomia finanziaria della Sicilia si fonda sulle previsioni dello Statuto, sulle norme di attuazione dello Statuto in materia ed, adesso sui principi in materia di pareggio di bilancio ed armonizzazione finanziaria discendenti dalla normativa statale ed europea.

Luigi Sturzo nel 1949 affermava: *"senza autonomia finanziaria la regione, anche dotata di larga potestà legislativa, sarebbe un ente... ridotto pari a qualsiasi altro ente che dipenda dallo Stato"*. L'autonomia finanziaria è quindi requisito ineludibile per l'inveramento della specialità.

Lo Statuto della Regione siciliana prevede un'elencazione dettagliata delle funzioni attribuite dallo Stato alla Regione, nella forma della competenza esclusiva con l'art. 14, e nella forma della competenza concorrente con l'art. 17, lasciando, con l'art. 20, la possibilità di delega di altre funzioni. Nel contempo, la fonte statutaria prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con le quali far fronte all'esercizio di tali funzioni, a tale fine prefigurando, rispetto anche alle entrate oggi previste per le altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto, così come specificato poi dalle norme di attuazione emanate con il D.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074<sup>1</sup>

L'interpretazione delle prescrizioni statutarie deve avvenire alla luce delle norme di attuazione dello Statuto, in particolare, degli artt. 1-7 del citato d.p.r. 16 luglio 1965, n. 1074 e s.m.i.

Una siffatta previsione combinata di funzioni e di entrate regionali intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione siciliana. Ciò, almeno secondo il disegno originario dell'autonomia della Regione. Ma il progetto postulava che alla nascente Regione si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente brevi, da un lato le funzioni e dall'altro lato le previste entrate.

Ora, non può negarsi che, nel trascorrere dei primi decenni di vita della Regione siciliana, il processo devolutivo delle funzioni fu molto più graduale rispetto a quello concernente le entrate, in quanto, prima che intorno alla metà degli anni settanta si facesse luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie nello stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparse e sommarie norme di attuazione erano precedentemente intervenute in talune materie, che in tal modo venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

<sup>1</sup> Più specificatamente l'art. 36 dello Statuto regionale, prevede che al fabbisogno finanziario della regione si faccia fronte mediante *"tributi istituiti dalla medesima"*, con riserva per lo Stato delle sole *"imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto"*. Questa disposizione sancisce dunque il potere della Regione di deliberare tributi propri, con legge regionale, disciplinando tutti gli elementi fondamentali e non del prelievo, nel rispetto dei principi del sistema tributario italiano e dell'ordinamento europeo. Si tratta dei tributi propri istituiti dalle regioni con propria legge nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale, cui si riferisce, per le Regioni a Statuto ordinario, l'art. 119, comma 2, secondo capoverso della Costituzione (*"stabiliscono... tributi ed entrate propri"*).

Anteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, era proprio l'art. 36, ed il riferimento ai tributi propri in esso contenuto, a sostanziare più marcatamente la differenza tra Regioni a Statuto ordinario e Regione siciliana. Il significato storico dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dall'art.36 dello Statuto, trova fondamento nel principio della ripartizione dei tributi per il quale spettano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, per il finanziamento indifferenziato di tutte le funzioni. La Regione ha così visto riconosciuta la titolarità dei tributi spettanti così come indicato nello Statuto, e non la semplice spartanza del gettito così come alle altre Regioni sia speciali che ordinarie, alle quali è attribuita esclusivamente una compartecipazione.

L'art. 37 riserva alla Regione il gettito del tributo sui redditi delle imprese industriali e commerciali; in particolare, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti *"che hanno la sede centrale fuori dal territorio della Regione ..."*.



Da considerare, nella prospettiva interpretativa della giurisprudenza costituzionale, che la stessa subordinazione dell'effettivo trasferimento di funzioni alla emanazione di specifiche norme attuative dello Statuto, nelle determinate materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto estrinsecarsi delle funzioni statutariamente attribuite.

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

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione, sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione la cui disciplina era fissata dal D.Lgs. 12 aprile 1948, n. 507, sia nel successivo regime determinato dalle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, approvate con D.P.R. 1074 del 1965, ha potuto fruire, salvi striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto<sup>2</sup>.

E così, almeno, fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n. 825 del 1971 che, mutando alla radice fondamentali principi tributari (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha sconvolto il precedente sistema tributario, determinando incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi a quelli di nuova istituzione, e quindi sulla spettanza di questi ultimi. Se non addirittura sovvertendo lo stesso criterio discriminante della spettanza, in quanto veniva spostato il baricentro della riscossione tributaria, dal luogo in cui si trovavano i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del soggetto contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando trattavasi di società con sede fuori del territorio siciliano.

Con ciò si determinava il venire meno, ad esempio, dell'intera applicazione dell'art. 37 dello Statuto e dei relativi proventi, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e, quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, presso il quale ormai veniva dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia, senza più possibilità di sceverarlo in un contesto reddituale, dichiarato unitamente a detrazioni attinenti all'intero arco operativo, correlato all'attività commerciale o industriale di tali società a base nazionale.

Lo stesso va precisato per altri cespiti di entrata quali: l'I.V.A corrisposta da tutte le imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio nonché le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati.

Non a caso la menzionata legge delega n. 825 del 1971 per la riforma tributaria prevedeva all'art. 12, comma quarto, il coordinamento della finanza regionale con la stessa riforma, da attuarsi attraverso apposita ulteriore normativa di attuazione dello Statuto regionale in materia finanziaria; normativa, che, tuttavia, a distanza di tanto tempo non è stata ancora emanata, impedendo che la Regione acquisisca le entrate, come sopra puntualmente assegnate dallo Statuto, e ri-

<sup>2</sup> Ne discende che spettano alla Regione, giusta le previsioni del dell'art. 2 del citato D.P.R. 1074 del 1965:

- a) le entrate da essa direttamente deliberate e le entrate tributarie riscosse nel territorio regionale, con le esclusioni previste dallo Statuto e dalla richiamata normativa attuativa;
- b) va riconosciuta alla Regione una riserva di competenza ad istituire nuovi tributi in relazione alle particolari esigenze della collettività regionale (art. 6, secondo comma del D.P.R. 1074 del 1965); competenza da esercitare nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato;
- c) spetta parimenti alla Regione la competenza concorrente ed integrativa sulla disciplina dei tributi erariali (art. 6, primo comma del D.P.R. 1074 del 1965) da esercitarsi entro i limiti elaborati dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi.



conosciute dalla normativa d'attuazione del 1965, ma non ricomprese fra quelle che con approssimative (e sempre di portata restrittiva) determinazioni ministeriali sono state considerate corrispondenti ai tributi soppressi, garantiti dalla citata normativa.

Con il c.d. federalismo fiscale, ed in particolare la legge che lo ha disciplinato (l. n. 42 del 2009), il legislatore ha previsto uno specifico regime per le relazioni finanziarie. La sede prevista dal legislatore per la definizione degli accordi di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 è il «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione a Statuto speciale<sup>3</sup>.

Ebbene, nonostante sia stato istituito anche per la Regione siciliana il 24 maggio 2012, dopo i primi proficui passi non ha poi prodotto alcun risultato. A tale inerzia non si è sostituita la capacità di ottenere in sede legislativa ordinaria risultati che incrementassero le entrate regionali, come pure avvenuto per le altre Regioni speciali. Addirittura, in alcuni interventi legislativi statali sono state riconsiderate, ed in termini riduttivi, entrate di spettanza regionale<sup>4</sup>.

Giova ricordare che a seguito dei numerosi ricorsi presentati dalla Regione siciliana, e già dal 2010, la Corte costituzionale ha riconosciuto in molteplici interventi legislativi statali la violazione dell'autonomia finanziaria della stessa e ciò nonostante l'obsolescenza delle norme di attuazione dello Stato in materia (D.P.R. n. 1074 del 1965) - più volte deprecata dalla stessa Corte<sup>5</sup> - proprio perché ormai incompatibili con l'ordinamento tributario, non offra se non assai limitate guarentigie.

In particolare, il Giudice delle leggi per ben otto volte negli ultimi anni ha ritenuto violate le prerogative finanziarie della Regione (si tratta delle sentenze nn. 145 e n. 207 del 2014, 65, 131, 176, 246 del 2015 ed, infine, la n.31 e 103 del 2016)<sup>6</sup>.

Ma la conclusione degli accordi tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia tra il 2014 ed il 2017, ha determinato comunque gravi effetti finanziari per le entrate della Regione.

<sup>3</sup> Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione" (sent. n. 201 del 2010).

<sup>4</sup> Il riferimento è all'art. 11 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, recante: "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria" che ha attribuito alla Regione siciliana il gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali, aventi sede legale fuori dal territorio regionale, in misura corrispondente alla quota riferibile agli impianti e agli stabilimenti ubicati all'interno dello stesso. Per l'anno 2013, l'assegnazione viene effettuata per un importo di 49 mln€, mediante attribuzione diretta alla Regione da parte della struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate, mentre a decorrere dall'anno 2014, giusta D.M. 19 dicembre 2013, è stata poi determinata la metodologia di calcolo utile per determinare la quota delle imposte sul reddito relativa agli insediamenti delle imprese presenti sul territorio della Regione e ad essa spettante..

<sup>5</sup> Sempre secondo la Corte costituzionale: "a ben vedere, molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965" (sent. n. 89 del 2015 che richiama quanto già sostenuto nella sentenza n. 66 del 2001).

<sup>6</sup> Tutte le pronunce hanno riconosciuto che alla stregua di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 36 dello Statuto, spettano alla Regione siciliana le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime e nel presupposto che ove il legislatore statale intenda destinare allo Stato tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, occorre che vengano rispettate tassativamente le tre condizioni di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 che subordina la deroga al principio generale della spettanza (contenuto negli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana): la natura tributaria dell'entrata, la novità della medesima entrata e la sua destinazione a particolari finalità contingenti individuate nelle apposite leggi di copertura.

Avuto riguardo alle previsioni in entrata del bilancio dello Stato relative al contrasto all'evasione e ad alcune indicazioni che provengono direttamente dalle sentenze della Corte, si può quantificare la minor entrata nel quadriennio tra i cinque ed i sei miliardi, mentre resta la constatazione della sostanziale elusione della normativa sul federalismo fiscale che pur avrebbe potuto inverare le previsioni finanziarie dello Statuto e consentire il trasferimento di funzioni alla Regione.



ne<sup>7</sup>. Va poi ricordato che sulla scorta della concordata rinuncia da parte di quest'ultima, così, l'Agenzia delle entrate non potrà che trattenere il gettito proveniente dai tributi di cui pur si è accertata la spettanza, in virtù del riconoscimento che, in termini illegittimi secondo la Corte, ha sancito che l'aumento di gettito è riservato al bilancio statale.

La scelta del precedente Governo regionale di soggiacere all'adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale in termini unilaterali, ora con atti normativi o addirittura amministrativi generali dello Stato, ora della stessa Regione, a seguito di trattative incompatibili con le previsioni di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stata stigmatizzata dalla Corte costituzionale (si veda per tutte la sentenza n.238 del 2015). Tale scelta, infatti, deve ritenersi in contrasto con la legalità legale, in considerazione della natura della legge di attuazione della riforma costituzionale che connota la richiamata normativa sul federalismo fiscale, ma soprattutto con la legalità costituzionale<sup>8</sup>.

7 In particolare l'accordo del 2014, recepito dall'articolo 42, commi da 5 a 8, del d.l. n. 133 del 2014, conv. con mod. dalla l. n. 164 del 2014 (c.d. "sblocca Italia"), nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno per il 2013 stabilisce gli obiettivi della Regione per il rispetto del patto di stabilità (per gli anni dal 2014 al 2017) e definisce il contenzioso in materia di riserva all'erario tra lo Stato e la Regione. Più specificatamente il comma 5 del citato art. 42 ha determinato l'obiettivo del patto di stabilità della Regione, in termini di competenza eurocompatibile, per l'anno 2014 pari a 5.786 milioni di euro e per gli anni dal 2015 al 2017 pari a 5.665 milioni di euro, e quindi in misura tale da garantire un contributo della Regione in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni annui; il contributo, definito dal comma 8, confluisce nel "Fondo Rapporti Finanziari con autonomie speciale", istituito dallo stesso comma 8. La norma sostituisce l'accordo previsto dalla normativa vigente per la definizione degli obiettivi del patto in relazione a ciascuno degli anni dal 2014 al 2017; rimane comunque ferma la possibilità di rideterminare gli obiettivi in conseguenza degli ulteriori contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali.

Il contributo attribuito con la norma in esame non modifica il vincolo imposto alla Regione per il rispetto del patto di stabilità, il limite alle spese in termini di competenza eurocompatibile per il 2016, resta fissato a 5.665 milioni di euro. La norma, per tale motivo, comporta oneri nei soli termini di saldo netto da finanziare ed è finanziata con le disposizioni dei successivi commi 687 e 688.

In particolare la clausola 6 dell'accordo prevede testualmente "la Regione si impegna a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di legge o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento". Emerge quindi chiaramente che, al di là dell'effettiva rinuncia ai ricorsi, ed anche con riguardo ai ricorsi eventualmente promossi nel periodo interessato, la Regione ha parimenti rinunciato a beneficiare degli effetti finanziari.

8 La giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) ha precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sanciti dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, dovendosi privilegiare in tale materia la via dell'accordo, con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009 (sent. nn. 193 e n. 118 del 2012), pur se in casi peculiari tale principio può essere derogato dal legislatore statale (sent. n. 46 del 2015).

Più in generale, giova ricordare che il Giudice delle leggi ha reiteratamente affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali costituisce «parte della finanza pubblica allargata» di guisa che, «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, ex plurimis, sentt. n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011).

Alla stregua di tale richiamato è consolidato orientamento della Corte le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, purché: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle autonomie regionali la libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (tra le molte sentt. nn. 79 e 44 del 2014, 205 del 2013).

Con riferimento alla prima delle condizioni citate lo stesso Giudice ha precisato che la stessa vada ritenuta soddisfatta anche da norme statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sent. n. 139 del 2012), potendo si in tal caso procedere alla «estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentt. nn. 236 e 36 del 2013, 262 e 211 del 2012).

Sotto altro profilo, va ricordato che la consolidata giurisprudenza della Corte ha attribuito carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), dal quale discende che l'esigenza di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: mentre, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, la medesima giurisprudenza ha reiteratamente precisato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), in guisa da garantirne il pieno coinvolgimento (sent. n. 88 del 2014).



In questo senso appare opportuno precisare che la norma da ultimo citata prevede che le Regioni speciali, nel rispetto degli Statuti di autonomia, "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti", nonché al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti». Ma tali fonti non hanno ancora provveduto a disciplinare la materia e non hanno, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario<sup>9</sup>.

In tal guisa, l'art. 27 della disciplina del federalismo fiscale determina una "riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata" (sentenza n. 71 del 2012), tale da configurare un "presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti" (sentenza n. 241 del 2012).

Ne discende che, una deroga alle procedure sancite dal richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009, "non può trasformarsi da transitoria eccezione in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo" (così ancora la già richiamata sentenza n.238 del 2015) senza determinare una sostanziale vulnerazione delle garanzie della specialità scolpite dalla normativa del 2009.

Esattamente il contrario di quel che è avvenuto con l'acquiescenza della Regione e con effetti sicuramente pregiudizievoli per i suoi equilibri di bilancio con la conseguente crescita del debito (giunto, ormai, in termini complessivi, poco al di sopra degli 8 md€) e di fronte al crescente impegno finanziario determinato dall'importo del concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica<sup>10</sup>.

Il richiamo dell'evoluzione del regionalismo finanziario delle autonomie differenziate appare essenziale al fine di rilevare la dimensione critica del contenuto degli Accordi (2014, 2016, 2017) sottoscritti tra lo Stato e la Regione siciliana, che segnano il sottodimensionamento delle garanzie giuridico-costituzionali e finanziarie dirette a tutelare i volumi delle risorse regionali, in ragione della peculiarità degli effetti finanziari conseguenti che s'innestano, altresì, nel contesto giuridico che registra la perdurante e notoria mancanza delle norme di attuazione, in violazione dell'art. 43 dello Statuto, dell'art. 27 della legge n. 42/2009, dell'art. 79 del D. lgs. n. 118/2011 s.m.i.

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

Va preliminarmente sottolineato che tale ultimo accordo sottoscritto in materia finanziaria tra Stato e Regione siciliana, risulta concluso nonostante la mozione approvata dall'Assemblea re-

<sup>9</sup> Se ne deve dedurre che nonostante non possa determinare un'alterazione del riparto costituzionale delle competenze, l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

<sup>10</sup> Nel periodo 2014-2018 il concorso della Regione siciliana gli obiettivi di finanza pubblica è raddoppiato rispetto al 2012 ed oggi ammonta a 1.3 md€ (concorso regionale al risanamento della finanza pubblica) e 197 mil€ (prelievo forzoso sulle province) annui e raggiungere così i 5,7 md€ nel quinquennio.



gionale siciliana soltanto il 19 aprile 2016 (n. 439) che ha richiesto al Presidente della Regione la disdetta dell'accordo finalizzato alla rinuncia ai ricorsi promossi di fronte alla Corte costituzionale e concernente le precedenti pattuizioni del giugno 2014, in assenza di alcun parere favorevole da parte degli organi politici della Regione (in particolare dell'Assemblea regionale).

L'accordo in questione prevede inoltre, a differenza del precedente, il recepimento delle sue previsioni da parte della Commissione paritetica, che in tal guisa assume la valenza di mero organo di ratifica di determinazioni assunte in sede negoziale tra gli esecutivi statale e regionale (punto n. 7 dell'accordo). Vero è che per le autonomie regionali differenziate, analogamente a quelle a Statuto ordinario, i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ex art. 119 Cost.) costituiscono limite inderogabile e che per esse lo Stato è chiamato a determinare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tuttavia, per le prime, l'adeguamento dell'ordinamento finanziario ai principi di coordinamento, a differenza delle seconde passa per gli adeguamenti statutari, delle norme di attuazione nel rispetto del metodo dell'accordo e secondo i procedimenti di collaborazione previsti dagli statuti.

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

Ed infatti, le menzionate norme dello Statuto siciliano, a differenza di quelle delle altre autonomie differenziate, non rinviano ad accordi Stato-Regione per la loro modifica e/o integrazione, ma postulano l'adozione delle forme ordinarie di revisione (c.d. decostituzionalizzazione della disciplina finanziaria che può quindi esser modificata con legge ordinaria previo accordo in guisa da incidere sulle previsioni statutarie in materia di finanza e tributi)", alle quali ciascuna Regione partecipa al rapporto bilaterale con lo Stato nelle precise forme prescritte dalla l. cost. n. 2 del 2001.

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

Forme che nel caso di specie non possono ritenersi rispettate.

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

Si è così determinata una diretta incisione, vulnerandone la portata, sulle previsioni degli artt. 36 e 37 dello Statuto che assegnano, con riguardo alle imposte indicate, l'intero gettito fiscale prodotto sul territorio regionale, nonché con il corretto assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione sancendo l'assorbimento nei trasferimenti concordati degli effetti finanziari dei contenziosi costituzionali nei quali la Regione è risultata vittoriosa nel presupposto che le statuizioni del

11 Giova ricordare al riguardo che, relativamente alle rispettive norme in materia finanziaria, sulla base delle modifiche introdotte con la l. cost. n. 3 del 2001: l'art. 63, quinto comma, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia: sancisce "Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del governo e della regione, e, in ogni caso, sentita la regione", mentre l'art. 54, quinto comma, dello Statuto della Sardegna sancisce che "Le disposizioni del Titolo III del presente statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione". L'art. 104, primo comma, dello Statuto del Trentino-Alto Adige, a sua volta, dispone "Fermo quanto disposto dall'articolo 103, le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province". Infine l'art. 50, quinto comma, dello Statuto della Valle d'Aosta: stabilisce che "Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13 un ordinamento finanziario della Regione".

Non si rinviene analoga disposizione nello Statuto della Regione siciliana.



Giudice delle leggi siano emesse nell'interesse delle parti (come in un ordinario giudizio), e non dell'ordine costituzionale.

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

Il citato accordo del 2016 ha infatti previsto come attività conseguenziale - e la circostanza non ha precedenti - che un organo di rilievo statutario quale la Commissione paritetica, nel deliberare norme di rango sovra-legislativo, alle quali sono tenuti a conformarsi sia il legislatore statale che quello regionale, la trasposizione delle pattuizioni intervenute tra il Ministro dell'economia ed il Presidente della Regione (che peraltro non ha fatto precedere l'espressione della volontà regionale neanche da una delibera di giunta)<sup>12</sup>.

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

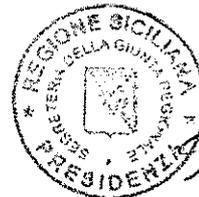
Ed infatti, prevedendo in favore della Regione solo porzioni del gettito risulta violato il principio dell'intera spettanza sancito in sede statutaria, principio modificabile solo con legge costituzionale<sup>13</sup>.

Sotto altro profilo, va ricordato inoltre il mancato trasferimento delle accise relativamente al prodotto immesso e consumato in Sicilia (valore 1.191.217.018,00 €), in ossequio a quanto stabilito dall'art. 1, comma 832 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, giusta il quale prevede che, a fronte della più rilevante partecipazione regionale al fondo sanitario (oggi al 49,11%), siano retrocesse accise maturate sul territorio regionale. A tale impegno lo Stato non solo non ha mai prestato ossequio, ma ha addirittura imposto alla Regione di utilizzare a tal fine le risorse del FAS (oggi Fondo sviluppo e coesione) in spregio ai principi in materia di investimenti pubblici di cui all'art. 119 Cost.

Significativo appare a tal proposito il ben diverso regime di relazioni finanziarie concordato tra lo Stato e la Sardegna. Giusta il d.lgs. 114 del 2016, a quest'ultima viene riconosciuta la gran parte del gettito fiscale richiesto, un arretrato di quasi 1md€, accise ed imposte di spettanza, ma soprattutto la fiscalità di sviluppo, e comunque coinvolgendo per una preventiva valutazione il

<sup>12</sup> Con riguardo alla peculiare natura delle norme di attuazione degli statuti speciali la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che "di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, vale a dire quel particolare procedimento che è previsto dai suddetti statuti speciali e che rinvia la specificazione delle implicazioni legislative derivanti dalle disposizioni statutarie alla decretazione legislativa successiva alla deliberazione di commissioni pariteticamente composte da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata. È infatti evidente che questo tipo di produzione normativa, che deve comunque necessariamente - dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo - trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi" (sent. n.159 del 2009), puntualizzando, altresì, che "esse vadano tenute presenti in sede di interpretazione delle norme statutarie" (sent. n. 175 del 1975).

<sup>13</sup> E ciò appare stridere ancor di più con l'equilibrio tra le Regioni speciali che si vorrebbe realizzare sul piano dell'autonomia finanziaria se si considera poi che l'art. 12 dello stesso d.l. n. 113 del 2016 prevede il trasferimento poi 70mn€ di accise alla Valle d'Aosta: "a parziale compensazione della perdita di gettito subita, per gli anni dal 2011 al 2014, dalla Regione Valle d'Aosta nella determinazione dell'accisa di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), della legge 26 novembre 1981, n. 690, è attribuito alla medesima regione l'importo di 70 milioni di euro nell'anno 2016."



parlamento regionale, cosa che non é accaduta per l'Assemblea regionale siciliana trasformata, invece, in un organo di mera ratifica non solo delle risultanze finanziarie dell'accordo, ma addirittura di atti normativi ancora in corso di formazione (punto n. 3).

C'è poi da osservare che mentre gli (stringenti) adempimenti a carico della Regione sono accompagnati da un puntuale apparato sanzionatorio, nulla si dice per gli adempimenti di pertinenza statale (che purtroppo la prassi amministrativa dimostra spesso disattesi). Circostanza, questa, che rende più che evidente l'asimmetria delle posizioni delle parti involte nel negoziato di cui l'accordo in esame costituisce l'approdo.

Se si vuol correttamente inquadrare questo accordo riduttivo delle prerogative regionali va precisato che esso trova *giustificazione* solo quale rassicurazione ai mercati a fronte del sostanziale "default" della Regione (la circostanza che i 500mn€ siano destinati a stipendi e ratei di mutuo questo conferma), situazione peraltro acclarata dallo stesso accordo che nel preambolo prende atto "della situazione di grave sofferenza finanziaria del bilancio della Regione" e ciò a costo di vulnerare l'autonomia finanziaria regionale

In conclusione quindi, se per un verso, va considerata favorevolmente l'iniziativa di porre mano alla revisione delle norme di attuazione del 1965, più volte richiesta dalla Corte costituzionale per porre rimedio alle asimmetrie determinate dall'evoluzione dell'ordinamento tributario rispetto alle obsolete previsioni delle prime che depotenziano la portata delle attribuzioni statutarie (in particolare si vedano la n. 19 e la n. 85 del 2015)<sup>14</sup>, soprattutto con il passaggio dal criterio del "riscosso" a quello del "maturato".

Restano poi del tutto impregiudicate questioni come quelle delle accise (pur in vigenza della richiamata normativa statale), dei tributi diversi (neanche menzionati), della fiscalità di vantaggio (come ricordato prevista nelle norme di attuazione in materia finanziaria appena pubblicate della Sardegna e come espressamente previsto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 e s.m.i.) e, quel che è più grave, della perequazione infrastrutturale che non può essere scissa dal riassetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione così come sancito non solo dall'art. 38 dello Statuto, ma anche dagli artt. 22 e 27 dell'appena ricordata l. n. 42 del 2009 e s.m.i. nell'alveo dell'art. 119 Cost.

Perequazione infrastrutturale - i dati che seguono scaturenti dai Conti pubblici territoriali sono eclatanti in tale senso - che se da un lato perde di rilievo nelle relazioni finanziarie con lo Stato, ed a dispetto della rilevanza che invece ha inteso conferirgli lo Statuto con l'art. 38, divenuto ormai una norma vuota, non trova - come meglio sarà specificato più avanti nell'analisi delle misure contenute nei "Patti per il Sud" - in altri contesti adeguata considerazione.

Al riguardo non può sottacersi che l'aver posto, come prima ricordato, la Commissione paritetica quale organo di mera ratifica di quanto disposto dall'accordo (invero in forma in taluni casi contraddittoria) non solo stride col ruolo assegnatole dallo Statuto di determinazione delle norme di attuazione, ma fa sorgere molteplici questioni. Ed infatti, per un verso il recepimento dell'accordo é avvenuto in vigenza delle richiamate norme di attuazione del 1965 e con esse quindi in contrasto, sotto altro profilo si é costretta la Commissione paritetica a ratificare quantificazioni sulla spettanza del gettito incompatibili con le richiamate prescrizioni dello Statuto specia-

<sup>14</sup> "Ritiene tuttavia questa Corte che gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attingono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «serve a determinare nei loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]".



le. Se l'esito positivo del referendum confermativo sulla riforma costituzionale ha solo postergato l'esigenza di un negoziato sulla revisione dello Statuto, che rimane imprescindibile, occorre chiedersi quali conseguenze determinerà su tale negoziato l'intervenuta approvazione delle modifiche della disciplina finanziaria delle relazioni tra Stato e Regione.

Questa soluzione determina il rischio concreto che le norme di attuazione che hanno modificato il testo del 1965 - frutto di uno stigmatizzato "negoziato solitario" e per la Regione connotato da evidente "stato di bisogno" - diverranno il contenuto sostanziale da trasfondere nella parte finanziaria dello statuto regionale oggetto di revisione proprio in quanto frutto di un'intesa tra Stato e Regione che, come dimostrato, ha invece del tutto obliterato il Parlamento regionale.

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

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

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

Ad integrare il ridisegno dell'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione, anche se anteriormente all'entrata in vigore delle norme di attuazione, è poi intervenuta la legge di bilancio per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), all'art. 1, commi 509-516 che se da un lato ha rimodulato il saldo di finanza pubblica che la Regione deve garantire (non inferiore ad euro 577.512.000 per l'anno 2017 e un saldo non negativo a decorrere dall'anno 2018), e con la previsione di riduzioni strutturali e della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento nel periodo 2017-20 per ciascun anno rispetto all'anno precedente, il cui rispetto è accompagnato dalla previsione di sanzioni di tipo finanziario sui trasferimenti annuali, con la conseguente esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno.

Come precisato con il d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 251 sono state approvate le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria modificative di quelle sancite dal citato d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, come ricordato parte strutturale di un sistema di relazioni finanziarie più volte censurato dalla Corte costituzionale in quanto obsoleto e capace di determinare effetti perversi e distorsivi del quadro delineato a livello statutario<sup>15</sup>.

Intervenendo in sede attuativa dell'accordo sottoscritto tra Stato e Regione e della normativa conseguente l'art.1 della disciplina del 2016 in attuazione dell'art. 36 dello Statuto regionale at-

<sup>15</sup> Le norme sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 9 gennaio 2017 e sono entrate in vigore il successivo 24 gennaio 2017



tribuisce alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate una percentuale sul gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione.

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

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

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

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

Come opportunamente sottolineato dalla Corte dei conti della Sicilia che detto accordo, appare indotto da interventi istituzionali multilivello (in particolare alla stregua delle richiamate pronunce della Corte costituzionale<sup>10</sup> e della stessa Corte dei conti), che hanno consentito di prendere atto della sostanziale "insostenibilità in termini finanziari degli oneri imposti negli ultimi anni alla Regione per il concorso al risanamento della finanza pubblica", e ciò a causa dell'invarianza dei sistemi di attribuzione delle risorse previsti dalle ormai obsolete norme di attuazione dello Statuto in materia "rimasti impermeabili al profondo mutamento del sistema fiscale intervenuto negli anni e delle riforme amministrative che, indirettamente, hanno inciso sul riparto del gettito fiscale in base al luogo della riscossione"<sup>16</sup>.

Giova al riguardo ricordare che la stessa Corte costituzionale, nella citata giurisprudenza in materia, ha avuto modo di precisare che gli effetti, mediati ma rilevanti sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione dell'obsolescenza della normativa di attuazione avrebbero dovuto indurre già da tempo le parti "ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quella in esame che attengono all'equità più che alla legittimità" (così la già citata sent. n.89 del 2015).

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

A conferma di tale assunto basti richiamare quanto affermato a compendio dalla Corte dei conti la quale ha sottolineato con chiarezza che: "l'attribuzione di risorse ulteriori rispetto a quelle riconosciute alla Regione siciliana nell'esercizio 2015, stimate dai 1,4 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 ai 1,6 milioni per il 2018 ed anni successivi, tuttavia, interviene solamente a mitigare i pesanti effetti recati dalle disposizioni relative alla compartecipazione della Regione al risanamento della finanza pubblica, che ammontano, per gli esercizi 2017-2019, rispettivamente a 1,445 - 1,510 - 1,206 milioni di euro"<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE SICILIANA, *Elementi per l'Audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per gli anni 2017-2019 e della relativa Nota di aggiornamento*, Palermo, 6 dicembre 2016, stampato, 16 e ss.

<sup>17</sup> Così ancora CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE SICILIANA, *op. e loco ult. cit.*



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

- 1) da  
ll'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;
- 2) da  
ll'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;
- 3) da  
lle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;
- 4) i  
dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime."

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

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

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

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

Appare evidente che più una revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione si sia messo riparo alla progressiva asfissia che stava conducendo al default la Regione. Tuttavia la co-

Appare opportuno sottolineare che l'accordo tra Regione e Stato stabilisce: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012- nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusioni di alcune categorie di spesa); d) il recepimento di plessi normativi statali in alcuni ambiti amministrativi; e) una serie di interventi di riorganizzazione amministrativa.



stante diminuzione del gettito fiscale, effetto dalla perdurante crisi economica unita ai minori trasferimenti rischia di rendere temporaneo anche il decritto intervento minimale. Mentre dal succedersi di norme ed accordi sinteticamente richiamati appare parimenti evidente la "rottura", anche per la Sicilia, del rapporto tra fonte statutaria, norma di attuazione statutaria, legge ordinaria, accordi tra esecutivi (statale e regionale), che si succedono, pur nel mutato contesto della disciplina dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, in una concatenazione non solo difficilmente compatibile con i principi, ma anche con la stessa sequenza logica, come dimostrato nell'esame di tale ultima fattispecie.

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

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

Lo Statuto regionale non prevedeva e non prevede la possibilità che con riguardo alle relazioni finanziarie si possa procedere a modificarlo con norma ordinaria, ma neanche con una normativa di attuazione in materia finanziaria che delinei un sistema sostanzialmente divergente rispetto a quello statutario, anche se frutto di un nuovo dinamismo negoziale tra gli esecutivi, solo recepito dalla Commissione paritetica che, in tal guisa, da stanza di compensazione del confronto tra le posizioni dello Stato e della Regione diviene un mero organismo di ratifica. Ed anche sotto tale profilo non può omettersi di rilevare la distonia rispetto alle previsioni statutarie.

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



Repubblica Italiana



Regione Siciliana

*Assessorato dell'Economia*

*Dipartimento Finanze e Credito*

**Servizio 1 – Rapporti Finanziari Stato-Regione**

Prot. n. 11809

Palermo, 15 maggio 2018

Oggetto: Schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

**Al Signor Assessore regionale dell'Economia**

**Ufficio di Gabinetto**

**SEDE**

Alla stregua degli indirizzi programmatici di cui al documento apprezzato dalla Giunta Regionale, con deliberazione n. 14 del 9 febbraio 2018, si è proceduto alla stesura del presente schema di parte regionale, che ovviamente costituisce un documento aperto ad integrazioni migliorative, che, in caso di condivisione dell'Assessore per l'Economia, potrà costituire, nell'ambito della prevista rinegoziazione degli Accordi Stato-Regione, oggetto di confronto con lo Stato, in sede politica e tecnica.

Pertanto, nel trasmettere lo schema in oggetto indicato, debitamente corredato di relazione illustrativa e di relazione tecnica, si elencano i punti salienti dello stesso:

- attuazione del coordinamento finanziario della Finanza regionale siciliana con la Finanza statale estendendo con la lettera a) il criterio di riparto del maturato a tutti i tributi erariali (non riservati allo Stato) riscossi e di quelli i cui presupposti di fatto economici cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria si siano verificati nel territorio regionale, in modo di attuare il principio della devoluzione integrale del gettito ai sensi degli articoli 36 e 37 dello Statuto, ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale;
- ricostituzione dell'equilibrio finanziario sotteso all'art.36 dello Statuto relativamente al rapporto risorse finanziarie/ funzioni di competenza statutaria, con contestuale previsione di una clausola di neutralità finanziaria e di coordinamento obbligatorio a salvaguardia del medesimo dai successivi interventi normativi dello Stato, fatte salve le eccezionali esigenze di finanza pubblica, da disciplinare con Intesa;

15

88



IL SEGRETARIO

- piena attuazione dell'articolo 37 dello Statuto tramite il richiamo all'interno della norma della metodologia Irap per la determinazione del valore della produzione netta relativamente alle imprese multipianto;
- previsione di spettanza alla Regione delle accise (non solo quelle sull'energia elettrica), sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi e sui gas petroliferi raffinati ed immessi in consumo nel territorio regionale o comunque riconducibili alla capacità fiscale dello stesso;
- riconoscimento del ruolo della Regione nella partecipazione alla lotta all'evasione tramite la definizione delle strategie con apposite intese col Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- piena attuazione dell'articolo 38 dello Statuto - tramite la definizione di un meccanismo triennale, per esigenze di programmazione finanziaria, di determinazione del contributo di solidarietà che tenga conto dell'intervento dello Stato negli investimenti in modo parametrato alla popolazione ed alla situazione infrastrutturale isolana;
- previsioni attuative dei principi comunitari in tema di insularità e di fiscalità di sviluppo ;
- previsioni attuative in tema di perequazione infrastrutturale.

Il Dirigente del Servizio

F.to Antonino Adragna

II DIRIGENTE GENERALE

F.to Benedetta Cannata



IL SEGRETARIO

## SCHEMA DI NORME DI ATTUAZIONE ALLA STREGUA DEGLI INDIRIZZI PROGRAMMATICI COMUNICATI DALL'ASSESSORE PER L'ECONOMIA

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

E' innegabile che un sistema di finanziamento degli enti territoriali, le cui fonti di entrata subiscono modifiche per effetto di riforme fiscali o di prelievi straordinari a titolo di concorso alla finanza pubblica per il raggiungimento degli obiettivi concordati con l'Unione Europea, non ha registrato la garanzia dell'effettiva e continuativa corrispondenza tra gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e le risorse disponibili in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale delle rispettive collettività territoriali) e di devoluzione di gettiti erariali, rischiando di creare un *vulnus* sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi del novellato disposto di cui all'art. 81, 6° comma, ed all'art. 119 Cost., anche alla luce dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e declinati, per gli enti territoriali, agli artt. 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

L'esperienza in tema di relazioni finanziarie e di contenzioso fra la Regione Siciliana e lo Stato dimostra quali ricadute negative siano conseguite sul bilancio regionale dalla mancata revisione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, rimaste ferme al D.P.R. n. 1074 del 1965 ed, inoltre, dal mancato coordinamento dell'ordinamento finanziario - tributario della Regione con quello dello Stato, già previsto dall'articolo 12, comma 2 n.4 della Legge delega n.825/1971 di Riforma fiscale.

Su tali temi complessi, è noto che a far data dalla sentenza n. 298/1974, la Corte costituzionale ha richiamato l'attenzione sul fatto che *«molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il D.P.R. n. 1074 del 1965»* (sentenza 155/2015) sottolineando, in quest'ultima, come lo stesso principio



*dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato - debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette».*

Risale, infatti, al 2001 l'auspicio - formulato dal Giudice delle leggi - affinché «Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia» (sentenza 66/2001).

Si richiamano al riguardo, per la valenza politica, le relazioni della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali deliberate, rispettivamente, nella seduta del 25 febbraio 2015 e nella seduta del 10 maggio 2017, e trasmesse alle Presidenze della Camera e del Senato il 6 novembre 2015 e l'11 maggio 2017, aventi ad oggetto le indagini conoscitive, nell'ordine, "Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi (XVII Legislatura -doc. XVII-BIS n. 3) e "Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali (doc. XVI-BIS n. 11).

Come noto, il sistema di finanziamento della Regione siciliana delineato dallo Statuto, nella vigenza della precedente formulazione dell'art. 119 Cost., muoveva dall'idea che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle sue funzioni ordinarie mediante le entrate patrimoniali e tributarie spettanti. Si trattava di un modello che, in astratto, avrebbe dovuto garantire l'integrale finanziamento delle funzioni statutariamente attribuite alla Regione ma che si è presto rivelato inadeguato rispetto allo sviluppo dello Stato sociale, giacché la Regione, a causa dei più bassi redditi dei suoi contribuenti, ed in conseguenza del più elevato costo delle funzioni, non sarebbe stata comunque in grado, con le entrate riconosciute dallo stesso Statuto, di fronteggiare le spese necessarie all'esercizio delle funzioni che, pur nominalmente attribuite, non le sono state trasferite (Istruzione, Università, Assistenza e, in via di interpretazione evolutiva, qualora accettata, la Finanza locale) .

Tale tesi è stata avvalorata dai lavori della Commissione presieduta dal prof. A. Brancasi , costituita con D. P. C. M. del 16 maggio 1997, la quale ha verificato che gli oneri non sopportati dalla Regione, in conseguenza dell'incompleto trasferimento delle funzioni statutariamente previste, sarebbero stati superiori rispetto alle maggiori entrate che sarebbero state riconosciute sulla base di nuove norme attuative dello Statuto in materia finanziaria.



Successivamente, sono intervenute rilevanti modificazioni al Titolo V, Parte II della Costituzione per effetto della legge costituzionale n. 3/2001 che, pur salvaguardando le autonomie speciali, ha rivisto gli ambiti delle materie di competenza legislativa regionale, anche per armonizzarli con la c.d. *devolution* delle leggi Bassanini ma, soprattutto, con la novella dell'art. 119 Cost., che ha mutato i principi e le fonti di finanziamento integrale delle funzioni, includendovi le compartecipazioni, nonché per adeguare l'ordinamento regionale agli obblighi discendenti dai Trattati europei.

Invero, la prima causa di rottura dell'equilibrio finanziario sottostante alle norme di attuazione approvate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 è riconducibile alla Riforma Tributaria del 1971, cui hanno fatto seguito le Riforme fiscali del 1997, del 1999 e del 2003 e la Riforma della riscossione del 1999 che hanno mutato definitivamente il sistema tributario, sulla cui base il D.P.R. del 26 luglio 1965 n. 1074 aveva attuato l'impianto finanziario statutario senza, peraltro, assicurare l'integralità del gettito prevista dagli artt. 36 e 37 dello Statuto.

Lo Stato, tuttavia, ha costantemente sostenuto che la Regione siciliana, in virtù delle norme di attuazione del 1965, avrebbe addirittura disposto di risorse eccedenti i costi delle funzioni effettivamente trasferite: infatti, pur nel mutato assetto costituzionale, ha mantenuto la tradizionale impostazione che il trasferimento di risorse aggiuntive deve sempre essere accompagnato dal contestuale trasferimento delle funzioni, in particolare sancendo il criterio di "simmetria" con la disciplina contenuta nel D. lgs. 3 novembre 2005, n. 241, attuativo dell'art. 37 dello Statuto (cfr. Corte cost. n. 145/2008), come può evincersi anche dalle osservazioni formulate nel parere del 2011 dalla Ragioneria Generale dello Stato, reso alla Commissione Paritetica, relativamente alla relazione dell'Assessore per l'Economia concernente "*Linee d'indirizzo per l'attuazione dei principi di cui agli articoli 15, 22 e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 nella Regione siciliana*".

Come noto, l'interpretazione dell'articolo 2 del D.P.R. n. 1074/1965, in particolare, laddove contiene il riferimento a "*tutte le entrate erariali riscosse nell'ambito del suo territorio*", è stata fonte di ampio dibattito e di contenziosi.

Al riguardo, sul piano interpretativo, si è posta la questione se considerare il cosiddetto principio della territorialità della riscossione, che fa esclusivo riferimento al luogo in cui avviene l'operazione contabile (metodo del "riscosso") oppure il principio della capacità fiscale, che fa riferimento al luogo dove matura il presupposto dell'imposizione fiscale (metodo del "maturato").

Nel primo caso, vanno attribuite alla Regione le entrate tributarie, quali l'IRPEF, riscosse nel territorio regionale. Questa tesi è stata seguita dal Ministero dell'Economia



e si basa sulla considerazione che, laddove lo Statuto vuole attribuire alla Regione anche entrate maturate nella Regione, ma riscosse altrove, lo prevede espressamente, come all'art. 37, che riguarda le imprese industriali e commerciali.

Nel secondo caso, invece, devono essere attribuite alla Regione, non solo le entrate riscosse in Sicilia, ma anche quelle che maturano nell'ambito regionale (ad esempio, nel caso dell'Irpef, le ritenute fiscali sul reddito dei dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici statali che risiedono e lavorano nella Regione).

Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha registrato una significativa evoluzione negli anni mutando gli orientamenti precedenti (sentenze nn. 111 e 138/1999).

Infatti, con la sentenza n. 116/2010, si è pronunciata riconoscendo il principio della territorialità della riscossione e avallando dunque il metodo del "riscosso".

Da ultimo, in un passaggio della sentenza n. 207/2014, in termini di *obiter dictum*, la Corte ha statuito che *"l'articolo 2 del D.P.R. 1074/65 va inteso nel senso che deve essere assicurato alla Regione il gettito derivante dalla capacità fiscale che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Ciò che rileva, quindi, è che venga assicurato che alla Regione giunga il gettito corrispondente alla sua capacità fiscale"*.

Di recente, l'impostazione interpretativa statale è stata superata dal decreto legislativo n. 251 del 2016, a seguito della sentenza n. 89/2015, con la quale la Corte costituzionale, constatato che gli effetti prodotti dalla legislazione statale relativa alle modalità di riscossione dell'Irpef avevano determinato conseguenze definite rilevanti per le finanze della Regione Siciliana, aveva auspicato che le stesse *«debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità»*.

In tale cornice, il Governo precedente, ravvisata l'esigenza di pervenire alla definizione di un nuovo assetto dei rapporti in materia finanziaria, al duplice fine del riequilibrio del bilancio regionale (art.81 Cost.) e del riallineamento dei costi delle funzioni statutariamente trasferite con entrate strutturali e permanenti (quindi ad invarianza di funzioni), con gli Accordi del 20/6/2016 e del 12/7/2017 ha proceduto, d'Intesa con lo Stato, alla revisione delle vigenti norme di attuazione dello Statuto in materia fi-



nanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) per modificare il criterio di riparto del gettito dell'Irpef e dell'Iva (D. Lgs. n. 251 del 2016 e D. Lgs. n. 16 del 2018), ancorandolo al criterio del maturato in luogo di quello del riscosso, nell'intento di assicurare maggiore certezza e stabilità di risorse alla finanza regionale e di garantire l'afflusso continuativo e strutturale del gettito dei due più rilevanti cespiti di entrata del bilancio regionale.

In tale ottica, lo schema normativo che oggi si propone estende il criterio di riparto del maturato a tutti i tributi erariali non riservati allo Stato, anche al fine dare attuazione all'art. 37 dello Statuto.

La previsione costituzionale di un fondo perequativo - art. 119, comma 3 cost. - destinato a garantire, in uno con le entrate proprie e con le partecipazioni a tributi erariali, il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, supera la carenza di un'analogia previsione statutaria al riguardo, consentendo dunque anche alla Regione Siciliana - ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n.3/2001 - un immediato adeguamento alle più ampie forme di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto ordinario - ed una necessaria integrazione delle risorse indispensabili al fine di garantire l'assolvimento delle funzioni ad un livello commisurato alla esigenza di assicurare e mantenere parametri standard e livelli essenziali delle prestazioni uniformi in tutto il territorio nazionale.

E' indubbio che, a più bassi livelli di reddito della popolazione, corrisponde una minore capacità fiscale, quindi, gettiti inferiori di tributi erariali e consumi di più basso livello, con la conseguenza di un elevato rischio di avvitamento della situazione socio-economica dell'Isola, aggravata per di più dalla mancanza di margini di manovra della leva fiscale per compensare gli svantaggi dell'insularità e per promuovere gli investimenti, così come previsto dai Trattati europei, non potendosi ridurre l'osservanza dell'ordinamento comunitario ai soli vincoli di finanza pubblica.

In tal senso, l'art. 38 dello Statuto non è destinato a perequare la finanza ordinaria, bensì al superamento degli squilibri interregionali e, pertanto, per assumere la funzione di strumento straordinario di sviluppo, analogamente alle "risorse aggiuntive per interventi speciali" di cui all'art. 119 Cost., si rende necessario configurare un diverso meccanismo di commisurazione del contributo di solidarietà nazionale, tramite un'interpretazione evolutiva dello stesso.

La perequazione, per altro, non è solo di tipo finanziario ma anche di tipo infrastrutturale, così come previsto dall'art. 22 della legge delega n. 42/ 2009.



Sulla complessa questione dell'attuazione della perequazione infrastrutturale alle Regioni é intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 71/2012 la quale ha statuito che non trovano diretta ed immediata applicazione nella Regione Siciliana le norme di cui al decreto legislativo 88/2011 che detta disposizione in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo l'art. 119 della Carta Costituzionale, ribadendo che le procedure per l'attuazione di quei principi che sono propri del federalismo fiscale non possono risultare in contrasto con le prerogative statutarie.

E' necessario inoltre ribadire che I finanziamenti dei fondi strutturali europei non possono sostituirsi alla spesa nazionale di uno Stato membro.

Infatti, in base alle disposizioni dei Trattati la Commissione si accorda con ogni paese in merito al livello di spesa pubblica (o equivalente) ammissibile da mantenere nel corso del periodo di programmazione, e ne verifica il rispetto alla metà (2018) e alla fine (2022) del periodo di programmazione.

Ciò risponde allo scopo di fissare obiettivi di spesa pubblica strutturale realistici, ma ambiziosi per assicurarsi che i contributi dei fondi strutturali siano realmente portatori di valore aggiunto. Di regola, la spesa annuale media in termini reali non dovrebbe essere inferiore rispetto al periodo di programmazione precedente.

Una volta ricostituito l'equilibrio finanziario, riguardo alle funzioni già trasferite, l'autonomia siciliana potrà e dovrà essere definita con il trasferimento delle funzioni statutariamente previste o delegate, a fronte di ulteriori risorse quali l'IVA all'importazione e le Accise in quanto maturate nel territorio.

Quest'ultime - anche se giuridicamente il presupposto impositivo non è stato mai modificato e rimane quello della produzione - sono oggi considerate e trattate come delle vere e proprie imposte di consumo e, coerentemente con i principi del federalismo fiscale, il gettito tributario deve essere destinato alle popolazioni che ne subiscono i costi ambientali e sanitari, come del resto previsto dalla legge n. 296/2006 all'articolo 1 commi 830-833 (retrocessione delle accise). A tal fine, in ossequio ai principi di tutela della salute e dell'ambiente ed a titolo di ristoro è prevista l'istituzione di due fondi vincolati alle predette finalità, finanziati, rispettivamente, ciascuno con la riserva di una quota del dieci per cento.



IL SEGRETARIO

## RELAZIONE TECNICA

L'art. 1 attua il coordinamento finanziario della Finanza regionale siciliana con la Finanza statale estendendo con la lettera a) il criterio di riparto del maturato a tutti i tributi erariali (non riservati allo Stato) riscossi e di quelli i cui presupposti di fatto economici cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria si siano verificati nel territorio regionale, in modo di attuare il principio della devoluzione integrale del gettito ai sensi degli articoli 36 e 37 dello Statuto, ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale.

L'aggiunta della lettera b) serve a stabilire che ai trasferimenti di funzioni ascritte costituzionalmente alla competenza Statale si deve far fronte con risorse aggiuntive pro quota a valere sui tributi statutariamente riservati allo Stato, nonché per stabilire che la perequazione e la solidarietà si attuano anche in Sicilia con le "risorse aggiuntive per interventi speciali" di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Infine, il richiamo degli articoli 107 e 174 del TFUE (continuità territoriale Ris. Parlamento europeo del 4/2/2016-(2015/3014 RSP)) costituisce riconoscimento della condizione di insularità e delle misure compensative previste dall'Unione Europea.

L'art. 2, al comma 1, attua ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto il riparto delle basi imponibili con lo Stato stabilendo il principio della integralità del gettito derivante dai tributi il cui presupposto sia maturato nel territorio regionale di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 1, mentre i commi 2 e 3 del presente articolo disciplinano le riserve erariali.

I commi 4, 5, 6 stabiliscono, a salvaguardia dell'equilibrio finanziario del bilancio della Regione, la clausola di neutralità finanziaria, rispettivamente: delle compartecipazioni disposte dallo Stato in favore dei diversi livelli di Governo al gettito dei tributi spettanti alla Regione; degli interventi normativi dello Stato sulle aliquote e sulle basi imponibili; delle successive modificazioni o sostituzioni dei tributi riservati alla Regione rendendo obbligatorio un contestuale coordinamento tributario e finanziario.



Viene stabilito che il concorso alla finanza pubblica della Regione siciliana avviene in relazione a esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole dell'accordo con la Regione.

L'art. 3, al comma 1, include fra le entrate spettanti alla Regione anche quelle accessorie e addizionali; al comma 2 include fra le entrate riservate alla Regione quelle relative alle sanzioni pecuniarie amministrative e penali per tutte le violazioni commesse nel territorio, in materie di competenza propria o delegata.

L'art. 4 risponde alla necessità di dare corretta e piena applicazione al principio del maturato in relazione alla capacità fiscale del territorio, a prescindere dalla sede legale e dal domicilio fiscale del contribuente nonché dal luogo di effettuazione dell'operazione contabile di versamento e riscossione e della modalità cartacea o telematica.

In tal modo, si è scelto di superare il criterio dell'elencazione dei tributi di cui alle Tabelle A), B)C) D) del D. P. R. n. 1074/1965 che hanno irrigidito il riparto e suscitato rilevanti controversie interpretative e il mantenimento di tributi soppressi o non armonizzati con l'ordinamento tributario statale e comunitario.

In particolare, il comma 1, lett. d) attua pienamente il principio del maturato per l'IVA, mentre la lettera e) riconduce alla capacità fiscale del territorio l'IVA all'importazione, potendo costituire questa componente, in quanto aggiuntiva, una delle due fonti di finanziamento delle funzioni statutariamente previste ma non trasferite.

La lettera g) attua pienamente il principio del maturato per l'IRES dando piena attuazione all'articolo 37 dello Statuto, tramite la metodologia dell'IRAP per il calcolo del valore della produzione netta, con ciò ritenendosi superati il D. lgs. n. 241/2005 e i meccanismi previsti dal decreto ministeriale attuativo.

La lettera h) stabilisce la spettanza delle accise (non solo quelle sull'energia elettrica), sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi e sui gas petroliferi raffinati ed immessi in consumo nel territorio regionale o comunque riconducibili alla capacità fiscale dello stesso, superando la controversia interpretativa di cui alla sentenza costituzionale 115/2010, potendo costituire questa entrata, in quanto aggiuntiva, la seconda delle due fonti di finanziamento delle funzioni statutariamente previste ma non trasferite.

La medesima lettera contempla la retrocessione di una ulteriore quota dal 20 al 50 per cento delle accise (legge n. 296/2006, art. 1 comma 830-833), fermo restando l'obbligo della predisposizione delle nuove norme di attuazione dello Statuto in materia sanitaria, da parte del competente ramo assessoriale. In ossequio ai principi in



materia di tutela della salute e dell'ambiente la Regione provvede all'istituzione di fondi vincolati alle predette finalità, finanziati, rispettivamente, ciascuno con la riserva di una quota del dieci per cento.

L'art. 5 disciplina gli oneri dei rimborsi fiscali dei tributi.

L'art. 6, al comma 1, disciplina l'efficacia delle leggi tributarie dello Stato nell'ordinamento regionale; al comma 2, ribadisce la potestà legislativa in materia tributaria della Regione siciliana che viene resa effettiva dal comma 3, attributivo della potestà di istituire misure di fiscalità di vantaggio. Questa può essere funzionale ad un duplice obiettivo:

- allo sviluppo di imprese già esistenti;
- all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio.

Inoltre, può essere declinata a seconda che si vogliano attuare politiche di detassazione di lunga o di breve durata.

La scelta fra le due alternative è condizionata dall'art. 87 del Trattato CEE a tutela della libera concorrenza. In particolare, la Corte di Giustizia Europea (CGCE), nel dichiarare l'illegittimità di diversi provvedimenti sottoposti al suo giudizio, ha enunciato tre condizioni che delimitano il margine di operatività della fiscalità di sviluppo.

In particolare, l'intervento agevolativo non deve dar luogo a profili di illegittimità per selettività territoriale, deve provenire da un governo dotato di ampia autonomia prevista in Costituzione e le minori entrate conseguenti all'agevolazione non devono essere successivamente compensate da un livello sovraordinato di governo.

L'art. 7 costituisce il riconoscimento del ruolo della Regione nella partecipazione alla lotta all'evasione tramite la definizione delle strategie con apposita intesa, mettendo a disposizione dello Stato le proprie banche dati, nonché sancisce il diritto di accesso all'anagrafe tributaria e all'ostensione delle informazioni finanziarie rilevanti contenute nelle banche dati in materia tributaria e finanziaria dello Stato.

Per quanto concerne la funzione dell'accertamento e la riscossione dei tributi propri la Regione riconoscendo che tali attività non sono svolte a titolo non oneroso, in quanto cointeressata al più efficiente espletamento delle medesime anche in materia di tributi erariali non riservati allo Stato, partecipa alla definizione delle strategie e degli obiettivi da trasfondere negli accordi operativi con le Agenzie fiscali, previa Intesa col Ministro dell'Economia e delle Finanze.



L'art. 8 reca l'interpretazione evolutiva dell'articolo 38 - che non costituisce uno strumento di perequazione della finanza ordinaria - tramite la definizione di un meccanismo triennale, per esigenze di programmazione finanziaria, di determinazione del contributo di solidarietà che tenga conto dell'intervento dello Stato negli investimenti in modo parametrato alla popolazione ed alla situazione infrastrutturale isolana.

La norma di attuazione è in aggiunta dei contenuti del 5° comma dell'art. 119 della Costituzione.

Da anni, la Regione siciliana, ingiustificatamente, ha ricevuto dallo Stato trasferimenti finanziari sia di parte corrente sia in conto capitale per investimenti inferiori agli importi legislativamente e costituzionalmente dovuti.

I dati dei Conti Pubblici Territoriali, pubblicati dall'Agenzia per la Coesione territoriale, evidenziano che, nel periodo 2000-2014, la quota di spesa corrente ed in conto capitale nell'area centro-settentrionale risulta più che proporzionale alla quota della popolazione residente in quei territori, al contrario di quanto è avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno.

Lo Stato ha così erogato le risorse finanziarie favorendo quelle centro-settentrionali a danno di quelle meridionali.

In particolare, la Sicilia risulta la regione d'Italia che ha subito - nel periodo - la maggiore penalizzazione (unitamente alla Campania ed alla Puglia ) di trasferimenti di spesa pubblica corrente rispetto alla popolazione.

La Regione risulta penalizzata dal mancato trasferimento delle somme dovute dallo Stato più marcatamente nella spesa per gli interventi sulle reti e per le politiche sociali, oltre che per i servizi generali, la mobilità e la sanità.

Ma la Sicilia, ed il Mezzogiorno, subisce da anni una penalizzazione ancor maggiore per quanto attiene al trasferimento delle risorse ordinarie dello Stato per investimenti.

La relazione annuale CPT 2017 (alle pagg. 43 e seguenti) evidenzia il graduale disimpegno dello Stato nel trasferire alle Regioni del Mezzogiorno le risorse ordinarie per gli investimenti.

Risulta infatti che nel triennio 2013/2015 su 691 euro di spesa in conto capitale che la Pubblica Amministrazione effettua per un singolo cittadino meridionale, solo 239 euro proviene dai fondi ordinari dello Stato ; al Centro-Nord il rapporto è ribaltato ed il trasferimento dello Stato è di 508 euro.



Il disimpegno della spesa nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno è confermato dal peso percentuale sul PIL dal 1951 al 2015 della spesa per gli interventi nazionali finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno : da una incidenza sul PIL nazionale del 68% negli anni 1951/1960 si è arrivati allo 0,15% negli anni 2011/2015 con una riduzione del 77,94% .

Al mancato rispetto del principio costituzionale della equità, lo Stato , pur se molto tardivamente, ha cercato di rispondere con la reintroduzione nella Legge n. 18/2017 di principi per il riequilibrio territoriale.

A decorrere dalla legge di bilancio 2019, lo Stato dovrà destinare alle Regioni del Mezzogiorno un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

La norma di attuazione inoltre considera, in attesa che si definisca per la Sicilia la condizione di insularità di cui all'art. 174 TFUE ed alla risoluzione del Parlamento Europeo del 4 febbraio 2016 , che la Sicilia non ha ancora potuto ottenere il riconoscimento dei costi indotti dalla insularità previsti dall'art. 27 della legge 42/2009.

Infine, per quanto concerne la perequazione infrastrutturale, si fa presente che l'addizionalità è uno dei principi alla base del funzionamento dei Fondi strutturali e di investimento europei. Esso stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni interessate da questo principio. In altre parole, le dotazioni finanziarie dei Fondi strutturali e di investimento non dovrebbero condurre a una riduzione degli investimenti strutturali nazionali in quelle regioni, ma dovrebbero rappresentare un'aggiunta alla spesa pubblica.

L'art.9 reca la facoltà della Regione di istituire ed autorizzare nel territorio due case da gioco in comuni che siano riconosciuti, rispettivamente, ad alta vocazione turistica o città d'arte.

Al riguardo si fa presente che, In Italia, sono attualmente in funzione quattro case da gioco San Remo, Campione d'Italia, Venezia e Saint-Vincent.

Le deroghe alla punibilità del gioco d'azzardo, seppure disposte in assenza di precise norme istitutive delle stesse, sono state ritenute legittime dalla Corte Costituzionale (sent. n.152 del 1985) perché giustificate "dalla necessità di disincentivare l'afflusso di cittadini italiani a case di gioco aperte in Stati confinanti nelle zone prossime alla frontiera" nonché "di sovvenire alle finanze di Comuni o Regioni ritenuti dal legisla-



tore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico” e infine “dalla situazione di dissesto finanziario”.

E' di tutta evidenza come tali ragioni si attaglino perfettamente alle Regioni del sud quali Calabria, Campania, Puglia e Sicilia ove è necessario contrastare l'attrazione esercitata dai vicini casinò di Malta, Tunisia e della Croazia creando un polo alternativo nell'area mediterranea al fine anche di dirottare flussi turistici nelle predette Regioni. Tanto più ove si pensi che le case da gioco attualmente esistenti nel territorio italiano sono tutte ubicate nell'area settentrionale del paese.

La possibilità di istituirne due nel territorio siciliano sarebbe di grande beneficio non soltanto per lo sviluppo del settore turistico-culturale della Sicilia, ma in generale per un vantaggio economico indotto agli altri comparti produttivi.

L' art. 10 reca l'abolizione del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e del D. Lgs. 3 novembre 2005 n. 241 contestualmente all'entrata in vigore delle nuove norme di attuazione.



IL SEGRETARIO

## Schema di Norme di attuazione

### ART. 1

1. La Regione siciliana provvede al proprio fabbisogno finanziario mediante le entrate derivanti:

- a) dai tributi erariali riscossi e di quelli i cui presupposti economici, cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria, si siano verificati nel territorio della Regione ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale;
- b) dai tributi dalla stessa istituiti;
- c) da tributi statutariamente riservati allo Stato, in quota devoluti alla Regione, in dipendenza di trasferimenti di funzioni ascritte costituzionalmente alla competenza Statale, nonché per il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, in dipendenza di accertati livelli di reddito procapite inferiori alla media nazionale, e per l'attuazione delle finalità previste dagli articoli 107 e 174 del TFUE.
- d) dai propri beni demaniali e patrimoniali e dall'attività amministrativa di competenza.

### ART. 2

1. Ai sensi dell'art. 36, primo comma dello Statuto, la Regione siciliana acquisisce al proprio bilancio l'intero gettito derivante dai tributi da essa direttamente istituiti e quello derivante da tutti i tributi erariali, già istituiti o che saranno istituiti con leggi dello Stato, comunque denominati ed a prescindere dalla classificazione amministrativa o di bilancio, riscossi o i cui presupposti economici, cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria, si siano verificati nel territorio della Regione ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale.



2. Qualora intervengano eventi eccezionali ed imprevedibili, sono riservate allo Stato le entrate derivanti dall'istituzione di nuovi tributi, non sostitutivi di altri, il cui gettito è destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti, derivanti dagli eventi anzidetti, tassativamente indicate nelle leggi medesime.

Tutte le disposizioni legislative concernenti il contributo della Regione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, equilibrio di bilancio e risanamento finanziario dello Stato devono essere preventivamente concordate con il Governo della Regione, attraverso intese bilaterali.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento cessano di avere applicazione per la Regione siciliana le riserve all'erario statale già disposte con leggi entrate in vigore anteriormente.

4. L'attribuzione ad altri livelli di governo, previsti dall'articolo 114 Cost., del gettito o di quote del gettito di tributi spettanti alla Regione siciliana non può comportare oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e potrà essere disposto esclusivamente nel rispetto del necessario equilibrio dei conti pubblici e dei rapporti finanziari fra i vari livelli di governo, da realizzarsi anche attraverso meccanismi di compensazione e riequilibrio finanziario, finalizzati alla copertura dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza.

5. Le norme statali che dispongono riduzioni di aliquote, di agevolazioni fiscali, revisione degli scaglioni, del sistema di deduzioni e detrazioni dell'imposta o della no tax area, modificando la base imponibile e il gettito dei cespiti tributari spettanti alla Regione, devono prevedere misure compensative del minor gettito conseguente al bilancio regionale.

6. Le disposizioni di legge che istituiscono nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti ovvero che le modifichino in tutto o in parte, sono contestualmente coordinate con le norme dello Statuto regionale, nel rispetto del principio di equilibrio del bilancio della Regione.



### ART. 3

1. Le entrate spettanti alla Regione comprendono, altresì, tutte quelle ad esse accessorie, comunque denominate ed, in particolare, le addizionali, le maggiorazioni e gli interessi di mora per mancato o ritardato pagamento, le pene pecuniarie, le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie amministrative e penali.

2. Spettano alla Regione siciliana le entrate derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali per tutte le violazioni commesse nel territorio della Regione ed in relazione a materie in cui la Regione esercita competenze amministrative proprie o delegate a prescindere dall'organo accertatore o irrogatore.

### ART. 4

1. In attuazione del disposto dell'art. 2, comma 1, in particolare, sono ricomprese tra le entrate spettanti alla Regione siciliana:

a) le ritenute alla fonte a titolo di acconto o d'imposta effettuate sui compensi, i valori e le altre somme, comunque denominati e sotto qualsiasi forma corrisposti a dipendenti od a terzi percipienti nell'ambito della Regione dai soggetti che hanno la sede legale o la amministrazione centrale fuori del territorio regionale, ivi comprese le ritenute operate dallo Stato e dagli altri enti pubblici a carattere nazionale sulle somme dagli stessi corrisposti nel territorio della Regione;

b) le imposte sostitutive dei tributi spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 2;

c) le entrate per versamenti diretti conseguite da incaricati della riscossione operanti fuori dal territorio della Regione siciliana qualora il relativo presupposto economico, cui si collega o da cui deriva il sorgere dell'obbligazione tributaria, si sia verificato nel territorio regionale;

d) l'imposta sul valore aggiunto relativa a cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nell'ambito della Regione siciliana, anche con modalità telematiche, da imprese che hanno il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale;

e) i proventi doganali e l'IVA all'importazione afferente al territorio regionale;

f) i proventi derivanti dalle attività di giuoco svolte in Sicilia;



g) la quota dell'IRES relativa al reddito prodotto nell'ambito del territorio regionale dalle persone giuridiche aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale ma che in esso hanno stabilimenti, impianti e attività imprenditoriali o che spostano la sede legale nel territorio regionale. Ai fini della determinazione della quota, anche in caso di esercizio dell'opzione di cui all'articolo 117 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, la quota relativa dell'imposta è determinata con la stessa metodologia di determinazione del valore della produzione netta dell'IRAP, con revisione annuale o biennale.

h) le accise sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi e sui gas petroliferi raffinati ed immessi in consumo nel territorio regionale e la quota dal 20 al 50 per cento del raffinato afferente alla capacità fiscale del territorio regionale, di cui una quota pari al 10 per cento è destinata ad un fondo per le opere di bonifica ambientale delle aree di produzione e una quota pari al 10 per cento è destinata ad un fondo per la riduzione del prezzo del carburante in favore dei cittadini residenti nel territorio..

#### ART. 5

Gli oneri derivanti da rimborsi di tributi gravano rispettivamente sullo Stato o sulla Regione siciliana in ragione dell'avvenuta percezione del tributo che si rimborsa o di quote del medesimo.

#### ART. 6

1. Salvo quanto la Regione disponga nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante, le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione.

2. Nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato, la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale.

3. Nell'ambito del proprio territorio, la Regione può introdurre misure di fiscalità di sviluppo strutturale con riguardo ai tributi dalla stessa istituiti nonché a quelli erariali ad essa spettanti, in favore delle persone fisiche e giuridiche.

4. Restano escluse le misure strutturali che prevedano meccanismi di compensazione delle minori entrate a carico dello Stato o di altre Regioni.

## ART. 7

1. La Regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio.
2. A tal fine, l'Organo di Governo della Regione ha facoltà di segnalare agli uffici finanziari dello Stato nella Regione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui scade il termine per l'accertamento, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.
3. Gli uffici finanziari dello Stato nella regione sono tenuti a riferire alla Giunta regionale i provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute.
4. La Regione, previa intesa col Ministro dell'Economia e delle Finanze, può affidare alle Agenzie fiscali l'accertamento e la riscossione di propri tributi. La predetta intesa definisce i necessari indirizzi e gli obiettivi strategici relativi all'attività di accertamento dei tributi nel territorio della Regione, la quale è svolta attraverso i conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali.
5. Con separata intesa, sono definite le modalità che assicurano l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria e il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali.
6. E' fatto salvo il diritto della Regione all'ostensione delle informazioni rilevanti detenute dallo Stato.

## ART. 8

Le somme dovute dallo Stato alla Regione per il contributo annuale di solidarietà nazionale previsto dall'articolo 38 dello Statuto, ai fini della programmazione finanziaria, viene determinato ogni tre anni dallo Stato previa intesa con la Regione, tenuto conto del minore ammontare dei trasferimenti ordinari per spese di investimento rispetto alla media nazionale pro-capite delle Regioni, in modo da assicurare alla Regione siciliana le risorse finanziarie adeguate per il progressivo e continuativo superamento degli squilibri interregionali ed, altresì, per il ristoro



dei costi derivanti dalla condizione di insularità, da destinare alla copertura delle spese per investimenti in opere infrastrutturali e nell'innovazione tecnologica. La perequazione infrastrutturale costituisce parametro delle spese di investimento dello Stato nel territorio regionale in piena attuazione del principio di addizionalità dei fondi strutturali europei.

#### ART.9

Al fine di garantire al settore turistico e culturale isolano condizioni analoghe a quelle di altre Regioni e di altri Stati membri dell'Unione europea, la Regione siciliana, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di antimafia, con legge regionale, può istituire ed autorizzare nel territorio l'apertura di due case da gioco, rispettivamente, in comuni ad alta vocazione turistica o che siano città d'arte.

#### ART. 10

1. Il presente decreto entra in vigore dalla data di inizio dell'esercizio finanziario successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
2. Dalla stessa data cessano di avere effetto il D.P.R. 26 luglio 1965, n 1074 e il decreto legislativo 3 novembre 2005 n.241.
3. Il presente decreto munito del sigillo dello Stato sarà inserito nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



IL SEGRETARIO

modalità di cui al comma 6 dell'articolo 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n.19.

Art. 69.

*Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi*

1. Il comma 4 dell'articolo 13 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 è sostituito dal seguente:

“4. Per le produzioni ottenute a decorrere dall'1 gennaio 2018 per ciascuna concessione di coltivazione il valore dell'aliquota, calcolato ai sensi del comma 1, è corrisposto per un terzo alla Regione e per due terzi ai comuni nei cui territori ricade il giacimento. I comuni e la Regione destinano tali risorse ai monitoraggi ambientali, alla progettazione infrastrutturale, alle opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico, agli investimenti nel settore sanitario, con particolare attenzione alle valutazioni di impatto sulla salute dei cittadini residenti nei territori su cui insistono i giacimenti e alle infrastrutture, e ne danno evidenza contabile attraverso l'istituzione di differenti capitoli di spesa per ciascuna tipologia di intervento finanziato.”.

2. All'articolo 67 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla fine del comma 1, sono aggiunte le parole “Nella Regione non si applica l'articolo 46 bis del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159.”;

b) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente comma:

“6 bis. Le competenze amministrative di cui al presente articolo sono attribuite all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità – dipartimento dell'energia. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, emana un decreto con cui sono individuati i comuni che devono procedere all'affidamento del servizio di distribuzione. Decorsi novanta giorni dalla pubblicazione di tale decreto, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità nomina un commissario ad acta per l'espletamento della procedura di gara nei comuni inadempienti.”.

Art. 70.

*Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario*

1. In attuazione delle previsioni dello Statuto regionale e della Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, la Regione promuove le azioni e gli interventi di competenza nei confronti delle autorità statali e comunitarie per il riconoscimento della condizione di insularità del territorio regionale e per l'accesso ai benefici e ai relativi regimi derogatori di aiuto, al fine di realizzare una compiuta

ed effettiva continuità territoriale e la piena integrazione nelle reti e nei sistemi europei dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

2. Entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale procede, su proposta dell'Assessore regionale per l'economia, all'adozione di formale deliberazione, corredata della documentazione a supporto, per l'attivazione nei confronti del Governo nazionale dell'iniziativa volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 del TFUE.

#### Art. 71.

##### *Sanzioni derivanti da abbandono di animali*

1. L'articolo 26 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 è sostituito dal seguente:

#### “Art. 26.

##### *Sanzioni*

1. La violazione delle disposizioni della presente legge, salvo quanto diversamente previsto dagli articoli precedenti, è punita con la sanzione amministrativa da 650 a 1.100 euro.

2. Ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 il sindaco è l'organo competente a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni amministrative per le violazioni della presente legge.

3. Nel caso di violazione del comma 5 dell'articolo 14, la sanzione prevista dal comma 4 dell'articolo 9 è maggiorata delle spese di custodia, mantenimento ed eventuale sterilizzazione degli animali, quali determinate dal decreto di cui all'articolo 4.

4. I proventi delle sanzioni amministrative spettano per il 50 per cento ai comuni affinché siano utilizzati per la realizzazione del canile sanitario esclusivamente pubblico, nonché per le attività di mantenimento, protezione e sterilizzazione dei cani e dei gatti randagi liberi sul territorio.”

#### Art. 72.

##### *Rete integrata di servizi per l'autismo*

1. Al comma 8 dell'articolo 25 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 le parole “destinare almeno lo 0,1 per cento delle somme” sono sostituite dalle parole “destinare almeno lo 0,2 per cento delle somme”.

2. Le ASP destinano le risorse di cui al comma 1 prevalentemente per assicurare la piena funzionalità del centro per la diagnosi ed il trattamento intensivo precoce,

# SENTENZA N. 6

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 27 febbraio-5 marzo 2018, depositato in cancelleria l'8 marzo 2018, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2018, ricevuto il 5 marzo 2018 e depositato l'8 marzo 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», per violazione degli articoli 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e degli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna».

L'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[n]ell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in

considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla Regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».

1.1.– La ricorrente premette che nella medesima legge di bilancio per il 2018 sono presenti altre disposizioni che hanno regolato i rapporti economici tra lo Stato ed altre autonomie speciali e che sarebbero chiaro indice di un trattamento di maggior favore accordato dallo Stato a dette autonomie. Si tratterebbe dell'art. 1, comma 815, secondo il quale «a decorrere dall'anno 2018 alla Regione Friuli-Venezia Giulia non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228», che fissano importanti contributi alla finanza pubblica da parte delle Regioni ad autonomia speciale; dell'art. 1, comma 816, che prevede lo stanziamento di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, affinché lo Stato possa ridefinire l'accordo di finanza pubblica sottoscritto in data 23 ottobre 2014 con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, valevole per un triennio; dell'art.1, comma 817, che ha riformato il regime di compartecipazione fissa alle entrate erariali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ampliandone il numero e le aliquote rispetto al regime precedente, a vantaggio della Regione; infine, dell'art. 1, comma 841, ove si prevede che, «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma della Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della Regione autonoma della Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020».

La ricorrente rammenta inoltre che la Regione Siciliana e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le due Province autonome avevano già beneficiato di un ampliamento degli spazi finanziari, in ragione rispettivamente delle previsioni di cui all'art. 1, comma 509, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) e di cui all'art. 1, commi 406 e seguenti della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Inoltre, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna hanno stipulato in data 21 luglio 2014 un «accordo in materia di finanza pubblica», con il quale è stato regolato il rapporto economico-finanziario tra lo Stato e la Regione e successivamente, il 10 dicembre 2015, lo Stato e la Regione sono addivenuti ad un ulteriore «accordo [...] per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 [...]». Contestualmente, la «commissione paritetica», istituita ai sensi dell'art. 56 dello Statuto d'autonomia, ha licenziato il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 del medesimo Statuto, recepito dal decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali).

Nondimeno, prosegue la Regione autonoma Sardegna, appena diciassette mesi dopo la stipula e quindici mesi dopo il suo recepimento da parte del legislatore statale, l'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», senza essere preceduto da alcuna revisione dei predetti accordi, avrebbe imposto nuovi contributi di finanza pubblica a carico della Regione autonoma Sardegna, e tale obbligo sarebbe stato ulteriormente aggravato con l'art. 1, commi 392 e seguenti della legge n. 232 del 2016.

1.2.– La ricorrente osserva inoltre che, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, aveva ripetutamente chiesto allo Stato di addivenire alla stipula di un nuovo accordo di finanza pubblica, specificamente rivolto al triennio 2017-2019 o al successivo triennio 2018-2020, evidenziando anche che la Sardegna, diversamente dalle altre Regioni italiane, non aveva ancora ripreso un sentiero di crescita economica dopo la forte crisi che aveva investito l'Italia dal 2009, mostrando la maggiore riduzione del prodotto interno lordo (PIL) tra tutte le aree territoriali (meno 11,3 per cento tra il 2008 e il 2015). Parimenti si osservava che a partire dal 2012 (primo anno di

applicazione degli accantonamenti di finanza pubblica) erano stati sottratti alla disponibilità della Regione 33 miliardi di euro di entrate proprie stabilite dalle norme statutarie e, quindi, a partire dal 2018 la Regione autonoma Sardegna chiedeva di rientrare in possesso di tali quote, in modo da superare il regime degli accantonamenti nel quadro di un nuovo accordo di finanza pubblica che tenesse conto della capacità fiscale e contributiva dei diversi territori italiani.

La Regione autonoma Sardegna evidenzia che tuttavia tali richieste non avrebbero trovato seguito da parte dello Stato, mentre gli accordi di finanza pubblica avrebbero dimostrato di avere ben poca capacità di garantire una minima stabilità temporale dei rapporti economico-finanziari tra le parti, mentre di contro lo Stato si sarebbe sottratto all'accordo con la Regione, senza formulare adeguate controproposte alle sue richieste.

1.3.– Al fine di chiarire ulteriormente il contesto del presente ricorso, la ricorrente espone che le somme effettivamente liquidate alla Regione, al netto dei contributi di finanza pubblica, sarebbero passate da 4,906 miliardi di euro nell'anno 2006 a 5,836 miliardi di euro nell'anno 2010 e sono pari a 6,707 miliardi di euro nell'anno 2016, e che i più recenti dati del PIL regionale pubblicati a dicembre 2017 dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e le variazioni annuali registrate dal 2008 al 2016 mostrerebbero un arretramento della ricchezza prodotta in Sardegna (meno 9,4 per cento) più accentuato rispetto al centro-nord (meno 4,8 per cento) e al Mezzogiorno nel suo complesso (meno 9,0 per cento). In sostanza, la stessa ripresa maturata negli ultimi anni si sarebbe mostrata particolarmente fragile: negli anni 2014, 2015 e 2016 il PIL della Regione autonoma Sardegna sarebbe cresciuto complessivamente dello 0,7 per cento, rispetto all'1,6 per cento dell'intero Mezzogiorno e al 2,2 per cento del centro-nord.

Il «ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità» menzionato dalla stessa disposizione impugnata, troverebbe effettivo riscontro nella differenza tra il PIL pro capite registrato dagli ultimi dati disponibili dell'ISTAT relativi all'annualità 2016, laddove, posto come livello "100" il PIL pro capite dell'Italia intera, i dati disaggregati su base territoriale (per le sole autonomie speciali) vedrebbero il centro-nord al livello "117,8", la Sardegna al livello "72,4", la Valle d'Aosta al livello "126,1", la Provincia autonoma di Bolzano al livello "153,2", la Provincia autonoma di Trento al livello "126,3", il Friuli-Venezia Giulia al livello "109,4" e la Sicilia al livello "61,8".

2.– Con riguardo alla disposizione impugnata, la Regione autonoma Sardegna riconosce che, a prima lettura, essa non sembrerebbe pregiudizievole, in quanto attribuisce alla ricorrente, per l'esercizio finanziario 2019, un contributo economico pari a 15.000.0000,00 di euro, sicché parrebbe trattarsi di una previsione di favore. Nondimeno, evidenzia che la esiguità della somma prevista sarebbe palesemente del tutto inadeguata a sovvenire alle esigenze regionali, e tanto più si manifesterebbe tale se parametrata ai maggiori contributi riconosciuti alla Regione autonoma Valle d'Aosta dalla medesima legge impugnata, nonché allo spazio finanziario riconosciuto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sempre previsto dalla legge di bilancio per il 2018.

L'inadeguatezza si appaleserebbe inoltre se posto a confronto con i contributi di finanza pubblica che la Regione autonoma Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente, che sarebbero pari per il 2018 ad euro 683.996.000.

Osserva ulteriormente la ricorrente che il contributo di 15 milioni di euro è previsto non per l'anno 2018, bensì per il solo 2019. Poiché esso è erogato «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna», secondo la medesima risulterebbe evidente che tale provvidenza sarebbe destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, e che quindi non potrà aversi (e comunque non potrebbe sortire effetti) prima dell'esercizio di bilancio 2020. Tanto starebbe a significare che lo Stato, attraverso questa disposizione di legge, avrebbe prorogato per due annualità lo status quo; avrebbe ex lege rifiutato la stipula di accordi di finanza pubblica con la Regione prima del 2020 (o comunque con produzione di effetti concreti prima dell'esercizio di bilancio 2020), se non addirittura prima del 2021 (tenuto conto della programmazione economica triennale del bilancio statale); avrebbe unilateralmente e definitivamente escluso ogni contributo per le annualità 2018 e 2020 e fissato in soli euro 15.000.000,00 per l'annualità 2019 il proprio contributo in favore della Regione autonoma Sardegna, pur

riconoscendone espressamente le peculiari difficoltà economiche; non avrebbe tenuto in alcun conto i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione nonché il contributo di finanza pubblica, tuttora da definire nel dettaglio, secondo l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e l'art. 1, commi 392 e seguenti, della legge n. 232 del 2016, secondo quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154 del 2017. Con la ulteriore conseguenza che prima del 2020 (se non del 2021) non ci sarebbe alcuno spazio di effettiva negoziabilità nei rapporti fra Stato e Regione ed ogni richiesta regionale di rinegoziare gli strumenti finanziari impositivi tuttora vigenti nei confronti della Regione autonoma Sardegna dovrebbe ritenersi preclusa ex lege.

2.1.– Secondo la ricorrente tali circostanze lederebbero l'autonomia economico-finanziaria regionale e, di conseguenza, le prerogative costituzionali e statutarie della Regione, di cui agli artt. 7 e 8 dello Statuto d'autonomia ed all'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, determinando (o, comunque pianificando) un ritardo di almeno due anni nel confronto collaborativo con la Regione, il legislatore statale le avrebbe impedito di esercitare la propria autonomia economico-finanziaria garantita dallo statuto speciale, nonché di esercitare la sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ostacolando anche la rinegoziazione dei contributi vigenti e degli altri strumenti statali che gravano sulle finanze regionali.

La Regione autonoma Sardegna rammenta che il principio di leale collaborazione «richiede un confronto autentico [...] sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche» (sent. n. 154 del 2017) e che «una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolverebbe in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale» e costituirebbe un «indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa» (sent. n. 219 del 2013).

Nel caso di specie, tale effetto sarebbe determinato direttamente dalla legge, che cristallizzerebbe una sorta di «condotta di blocco» certamente illegittima (sull'illegittimità delle «leggi di blocco» si richiama la sentenza n. 198 del 2004).

2.2.– Secondo la ricorrente la violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 117 Cost., degli articoli 7 e 8 dello Statuto e dell'art. 117, terzo comma, Cost., si verificherebbe anche sotto un diverso profilo, in quanto la legge impugnata non stanzierebbe alcuna somma per finanziare un nuovo accordo, escludendo a priori alcun effettivo margine di negoziabilità, come invece prescritto dalla Corte nella sentenza n. 19 del 2015, e ribadito nella più recente sentenza n. 154 del 2017 (si richiama in particolare il punto 4.4.1 del Considerato in diritto).

L'effettiva possibilità di un negoziato, secondo la ricorrente, sarebbe invece negata dalla norma impugnata, per la semplice ragione che essa non prevederebbe risorse per consentirla, non risultando somme specificamente stanziate nel bilancio dello Stato a copertura di un eventuale accordo con la Regione autonoma Sardegna prima del 2020. Accordo che non potrebbe non tener conto dell'entità economica delle componenti da negoziare previste dalla norma, in particolare l'attuazione della sentenza di questa Corte n. 77 del 2015, il contributo per il ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità e la definizione dei saldi finanziari complessivi tra lo Stato e la Regione medesima.

2.3.– La ricorrente lamenta ulteriormente la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., degli articoli 7 e 8 dello statuto d'autonomia e dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto lo Stato avrebbe violato quanto imposto con la sentenza n. 154 del 2017 e cioè di stipulare un accordo relativo ai reciproci rapporti economico-finanziari. La ricorrente rammenta che in questa decisione la Corte ha sottolineato che il principio di leale collaborazione «[...] richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

2.4.– La Regione autonoma Sardegna ritiene altresì violato il principio di leale collaborazione, gli articoli 7 e 8 dello Statuto d'autonomia e l'art. 117, terzo comma, Cost, anche in riferimento al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e all'art. 116 Cost.

Sostiene al riguardo la ricorrente che la somma stanziata di soli 15 milioni di euro (e solamente per l'anno 2019) sarebbe del tutto inidonea a fronteggiare il ritardo nello sviluppo del sistema economico-sociale dell'isola o a compensare lo svantaggio derivante dall'insularità, paragonata alle ingenti somme stanziate nel bilancio regionale 2018. Inoltre, si prosegue, il vizio d'irragionevolezza si coglierebbe anche in forza della contraddittorietà tra lo stanziamento effettuato e le finalità indicate dalla legge, che non sarebbero legate a un singolo intervento, bensì alle più generali necessità collegate allo stato di insularità e al ritardo nello sviluppo economico dell'isola, espressamente riconosciuti dallo stesso legislatore.

Infine, secondo la Regione autonoma Sardegna costituirebbe un elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione impugnata la sua particolare esiguità in riferimento all'ammontare dei contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) già imposti alla Regione: evidenzia al riguardo che il contributo di finanza pubblica complessivamente imposto alla Regione per il solo anno 2018 sarebbe pari ad euro 683.996.000. Quanto invece ai contributi di finanza pubblica già oggetto di determinazione unilaterale e preventiva da parte del legislatore statale e in attesa di ripartizione tra le autonomie speciali ai sensi degli artt. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e 1, commi 392 e seguenti, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente espone che il Sottosegretario agli affari regionali, con nota prot. n. 1834 del 31 gennaio 2017, ha formulato per conto dello Stato un'ipotesi di accordo che prevede: con riferimento alla legge di bilancio per il 2016, un concorso alla finanza pubblica pari a 96 milioni di euro per l'anno 2017 e a 137 milioni di euro a decorrere dal 2018; con riferimento alla legge di bilancio per il 2017, un concorso alla finanza pubblica pari a 1,7 milioni di euro per il 2017, a 27,3 milioni di euro per il 2018 e a 81,9 milioni di euro a decorrere dal 2019. La somma dei contributi sarebbe quindi pari a più di 164 milioni di euro per il 2018 ed a più di 218 milioni di euro dal 2019. Il contributo previsto dalla disposizione censurata sarebbe quindi meno del 7 per cento di tali ulteriori oneri, mentre, se si sommassero i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione con quanto previsto dalla menzionata proposta del gennaio 2017, il contributo elargito dallo Stato non arriverebbe all'1,8 per cento di quanto la Regione deve restituire per tali cause.

I suddetti dati renderebbero evidente, per la Regione autonoma Sardegna, l'assoluta irragionevolezza di una previsione di favore di entità irrisoria e tale irragionevolezza ridonderebbe nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117, comma 3, Cost.

2.5.– Infine, la Regione ricorrente lamenta altresì la lesione degli artt. 3 e 116 Cost., in riferimento alla violazione del principio di parità di trattamento tra le autonomie speciali, stante il forte disallineamento tra le somme stanziate a favore della Regione autonoma Sardegna e quelle stanziate a favore delle altre autonomie speciali (15 milioni di euro per la ricorrente, 240 milioni di euro in un biennio per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 265 milioni di euro per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

Premette al riguardo la ricorrente di non contestare affatto la previsione di adeguati spazi finanziari alle altre autonomie speciali, né di aver alcun interesse a che tali spazi vengano resecati. Parimenti, la medesima riconosce che, all'esito del confronto collaborativo con le diverse autonomie speciali, potrebbero essere stipulati accordi di finanza pubblica di diverso contenuto ed essi potrebbero determinare rapporti finanziari reciproci e altre prerogative d'autonomia differenti tra Regioni.

Motivo della doglianza sarebbe invece il fatto che lo Stato avrebbe programmato le risorse per il comparto delle autonomie speciali dimostrando di essere pronto a stipulare accordi di finanza pubblica, secondo effettivi margini di negoziabilità, solo con alcune di esse, mentre per la Sardegna, per le ragioni già esposte, la disposizione impugnata avrebbe di fatto e di diritto escluso ogni possibilità di effettiva negoziazione dei rapporti economico-finanziari.

Richiama ulteriormente quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 154 del 2017, laddove, rilevando «la peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige», che ha giustificato «l'isolata menzione» di quel solo accordo nella legge di bilancio per il 2016, nondimeno ha ribadito «il principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate, rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica». Sicché, anche se, all'esito delle negoziazioni, si potrebbe determinare l'effetto di accordi aventi «specifici e concreti contenuti» di diverso tenore, la programmazione finanziaria statale dovrebbe comunque garantire «eguale riconoscimento» e «parità di posizione» tra le autonomie speciali.

Diversamente, secondo la Regione autonoma Sardegna, tanto non sarebbe accaduto nel caso di specie, considerando il trattamento riservato alle altre autonomie speciali dalle disposizioni contenute nella medesima legge di bilancio.

La ricorrente menziona, per la sua particolare significanza, il trattamento riservato alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Osserva in proposito che la struttura della disposizione che concerne detta autonomia speciale (art.1, comma 841 della legge n. 205 del 2017) sarebbe in tutto simile a quella della disposizione impugnata (art.1, comma 851): sono parimenti richiamate le sentenze della Corte n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017 e la previsione normativa sarebbe concepita «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione». Tuttavia, solo per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è prevista la riduzione degli accantonamenti a suo carico senza limitarsi a prevedere una modesta erogazione aggiuntiva; inoltre, la riduzione è immediatamente operativa e non si rinvia l'intervento all'esercizio 2019.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza del ricorso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte, con la sentenza n. 77 del 2015, ha implicitamente circoscritto temporalmente all'anno 2017 l'efficacia dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), il quale assicura un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Tale limite temporale sarebbe stato successivamente prorogato al 2018 dall'articolo 1, comma 415, della legge n. 190 del 2014. Pertanto, a decorrere dal 2019, il concorso alla finanza pubblica, previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, cesserà di essere dovuto. Il legislatore, prosegue la parte resistente, ferma la piena volontà di applicare correttamente le sentenze della Consulta, si scontrerebbe però con la necessità di considerare gli effetti dirompenti in termini di finanza pubblica, derivanti dall'esecuzione della citata sentenza n. 77 del 2015, in un'ottica che non potrebbe essere scevra dalle valutazioni in merito alle specificità finanziarie delle singole autonomie territoriali.

Il sopravvenuto quadro giuridico recato anche dalle sentenze della Corte n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017 imporrebbe quindi, secondo la difesa erariale, una nuova definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna e, a tal proposito, il legislatore sarebbe intervenuto medio tempore con l'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata sarebbe espressione del temperamento dell'esigenza del coordinamento della finanza pubblica con il rispetto del principio della leale collaborazione: il legislatore, nonostante l'impatto sulla finanza pubblica che dovrà fronteggiare in virtù dell'applicazione della sentenza n. 77 del 2015, avrebbe comunque riconosciuto, per l'anno 2019, alla Regione autonoma Sardegna un contributo di 15 milioni di euro, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la ricorrente, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che tale disposizione, certamente qualificabile come norma di favore per la ricorrente, rappresenterebbe un unicum nella legge di bilancio 2018 – insieme all'art. 1, comma 841, relativo alla riduzione degli accantonamenti nei confronti della

Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – non essendo rinvenibile un simile atteggiamento del legislatore anche nei confronti delle altre autonomie speciali.

Per tali motivi la parte resistente afferma di non comprendere quale possa essere l'interesse ad agire della ricorrente in un giudizio che mirerebbe a rimuovere una disposizione che in alcun modo comporterebbe effetti peggiorativi per i saldi finanziari della Regione ma che, al contrario, terrebbe anche conto del ritardo nello sviluppo economico della stessa dovuto all'insularità.

3.1.– Quanto all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, che la ricorrente rinviene nella preventiva e unilaterale determinazione del contributo ostativa per un eventuale percorso negoziale, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la norma impugnata contemplerebbe un effettivo margine di negoziabilità dell'importo, che potrà essere concordato nelle successive fasi dialogiche del percorso di definizione dei reciproci rapporti finanziari Stato-Regione. Il legislatore, conscio dell'opportunità di negoziare il carico finanziario richiesto alla Regione autonoma Sardegna, avrebbe quindi adottato una norma dispositiva e quindi derogabile qualora le parti dispongano diversamente; essa non conterrebbe alcuna imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico della ricorrente.

In ogni caso, la difesa statale osserva che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, lo Stato non si sarebbe mai sottratto al confronto, come sarebbe dimostrato dalle riunioni tenute presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'anno 2017, nel corso delle quali, considerate le proposte della Regione ricorrente, non si sarebbe riscontrato un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria di quest'ultima con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica.

3.2.– Per quanto concerne l'asserita esiguità del contributo previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il relativo importo sarebbe frutto di una valutazione politica, e che la Regione autonoma Sardegna avrebbe realizzato un consistente miglioramento della propria situazione finanziaria, grazie alla modifica dell'ordinamento finanziario previsto, a regime dall'anno 2010, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Al riguardo, evidenzia che le entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario risultano incrementate a decorrere dall'anno 2010 di circa 2.830 milioni di euro annui, a fronte di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale (sanità, trasporto pubblico locale e continuità territoriale) pari complessivamente a circa 1.300 milioni di euro, e quindi con un saldo positivo di circa 1.500-1.600 milioni di euro annui.

3.3.– La difesa statale osserva infine che la Regione autonoma Sardegna beneficerebbe – unica tra tutte le autonomie speciali – della restituzione delle riserve istituite per gli anni dal 2014 al 2018 dall'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», con la finalità di assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, con impatto favorevole per il bilancio regionale pari a circa 240 milioni di euro annui dal 2014 al 2018.

4.– La Regione autonoma Sardegna ha presentato memoria in vista dell'udienza pubblica.

In replica alle deduzioni difensive del Presidente del Consiglio dei ministri la ricorrente contesta che la necessità manifestata dallo Stato di sovvenire ai maggiori oneri recati dalla sentenza della Corte n. 77 del 2015 possa essere tutelata comprimendo la autonomia finanziaria regionale, dato che dallo stesso ordito normativo si sarebbe potuto già dedurre (ed in tal senso si sarebbe limitata la Corte costituzionale a “leggere” il dettato) l'intenzione del legislatore di limitare temporalmente il suddetto contributo di finanza pubblica e che comunque, trattandosi di contributo imposto con legge del 2012 e oggetto della pronuncia della Corte già nel 2015, lo Stato avrebbe avuto numerosi anni di tempo per rimediare al venire meno di tale fonte, senza quindi che tale necessità possa attualmente costituire una valida ragione per congelare i rapporti finanziari con la ricorrente sino a tutto il 2020.

Non sarebbe quindi comprensibile secondo la Regione, come possa oggi lo Stato dolersi di una propria scelta legislativa, erroneamente leggendo la sentenza n. 77 del 2015 quasi come fosse una

“sentenza di spesa”. Parimenti, la ricorrente non ritiene comprensibile come tale vicenda normativa e giurisprudenziale, conclusa da tempo, possa essere indicata quale ratio giustificatrice di una previsione che mortificherebbe l'autonomia economico-finanziaria regionale.

4.1.– In merito a quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale la disposizione impugnata sarebbe una «norma di favore» e che la Regione autonoma Sardegna non avrebbe interesse a impugnare, la ricorrente rammenta che, per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (sono richiamate le sentenze n. 195, n. 235, n. 237 e n. 245 del 2017) e, quanto alla sussistenza di un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata, la Regione autonoma Sardegna richiama quanto esposto in ricorso, laddove si sarebbe evidenziato che tale disposizione precluderebbe la ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato prima dell'esercizio di bilancio 2020, senza che prima di tale data la ricorrente possa sperare in altri contributi economici oltre i 15 milioni così stanziati.

Da tale effetto prodotto dal comma 851 impugnato, secondo la Regione autonoma Sardegna, si dovrebbe desumere l'interesse ad impugnare della ricorrente, in quanto, si sostiene, l'annullamento di tale disposizione escluderebbe ogni possibilità, per l'amministrazione statale, di rifiutare o ritardare la stipula di un accordo di finanza pubblica con la Regione.

4.2.– La ricorrente evidenzia inoltre che nelle riunioni tecniche finalizzate alla stipulazione di un accordo di finanza pubblica con lo Stato, questi non avrebbe mai manifestato effettivamente l'intenzione di addivenire ad un accordo, non formulando alcuna proposta che recasse sensibili miglioramenti rispetto a quanto prospettato inizialmente e che tenesse conto delle richieste regionali.

4.3.– Infine, in relazione all'obiezione del Presidente del Consiglio dei ministri secondo la quale la fissazione del contributo sarebbe frutto di una valutazione politica, correlata al fatto che la Sardegna avrebbe realizzato un consistente miglioramento della propria situazione finanziaria, grazie alla modifica dell'ordinamento finanziario previsto, a regime dall'anno 2010, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», la Regione autonoma Sardegna obietta che le entrate tributarie spettanti alla medesima, al netto degli accantonamenti (correlati agli obblighi di finanza pubblica gravanti sulla Regione), non solo non sarebbero aumentate dal 2010, ma sarebbero diminuite di circa 390 milioni di euro, mentre sarebbe in costante aumento il costo netto del servizio sanitario regionale.

5.– Ha presentato memoria anche il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il resistente, richiamate le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione, evidenzia, in ogni caso, che secondo la costante giurisprudenza della Corte sarebbero legittime le riduzioni delle risorse regionali, a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l'adempimento dei compiti affidati alla Regione e che grava sul deducente l'onere probatorio circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, da soddisfarsi dimostrando, anche attraverso dati quantitativi, l'entità dell'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni.

5.1.– Obietta che l'asserito squilibrio sarebbe illustrato dalla Regione attraverso richiami riferiti a generali considerazioni di tipo quantitativo, senza alcuna illustrazione di dettaglio specifico.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, non assumerebbe alcun rilievo la documentazione depositata successivamente al ricorso laddove i dati sarebbero forniti in forma aggregata e sintetica; essa comunque sarebbe riferita al 2018, e quindi non sarebbe idonea a valutare le modalità di svolgimento del confronto nell'anno 2017.

5.2.– Infine, per quanto concerne l'asserita esiguità del contributo previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il relativo importo sarebbe frutto di una valutazione politica che ha tenuto conto dell'evolversi della situazione finanziaria a seguito della modifica dell'ordinamento finanziario regionale, in ragione del quale le entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario risultano incrementate a decorrere dall'anno 2010 di circa 2.830 milioni di euro annui, a fronte di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale (sanità, trasporto pubblico locale e continuità

territoriale) pari complessivamente a circa 1.300 milioni di euro, quindi con un saldo positivo di circa 1.500 - 1600 milioni di euro annui.

### *Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1947, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

L'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[n]ell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».

1.1.– La ricorrente lamenta che la disposizione impugnata riconosce per l'intero triennio 2018-2020 un contributo economico pari a euro 15.000.000,00.

Si tratterebbe di una somma particolarmente esigua, sia in raffronto a quanto riconosciuto dalla medesima legge di bilancio in favore delle Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e della Regione siciliana, sia con riguardo ai contributi di finanza pubblica che la Regione autonoma Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente. Essi sarebbero pari per il 2018 a euro 683.996.000,00 «oltre a quelli, pari a circa 600 milioni di euro in un triennio, che [...] sono ancora sul tavolo della negoziazione tra le parti, in quanto previsti dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, nonché dall'art. 1, commi 392 segg., della legge n. 232 del 2016».

Dato che il contributo previsto dalla norma impugnata è riconosciuto «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna», risulterebbe evidente come tale erogazione sia destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, ridefinizione che non potrebbe aversi e che, comunque, non potrebbe sortire effetti prima della fine del triennio.

Ciò starebbe a significare che lo Stato, attraverso questa disposizione: a) avrebbe prorogato per il triennio la situazione di mancato adeguamento delle risorse spettanti alla Regione autonoma Sardegna previste dallo statuto speciale e dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), a fini di riequilibrio dell'insularità; b) avrebbe rifiutato la stipula di accordi di finanza pubblica con la Regione autonoma fino alla fine del triennio; c) avrebbe unilateralmente e definitivamente escluso per le annualità 2018 e 2020, e fissato in soli euro 15.000.000,00 per l'annualità 2019, il proprio contributo in favore della Regione autonoma Sardegna, pur riconoscendone espressamente le peculiari difficoltà economiche; d) non avrebbe in alcun modo tenuto conto dei contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione, nonché del contributo di finanza pubblica tuttora da definire nel dettaglio ai sensi dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e dell'art. 1, commi 392 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), secondo l'orientamento espresso da questa Corte con la sentenza n. 154 del 2017.

Da tali considerazioni si ricaverebbe che, prima della fine del triennio, non vi sarebbe alcuno spazio di effettiva negoziabilità nei rapporti fra Stato e Regione. Inoltre, ogni richiesta regionale di rinegoziare le riserve, gli accantonamenti e i contributi sine die o imposti su profili di spesa non cofinanziati, attualmente previsti a carico della Regione autonoma Sardegna, sarebbe preclusa ex lege, in difformità dagli orientamenti più volte espressi da questa Corte.

Il concreto pregiudizio derivante dalla mancata restituzione delle riserve erariali e da contributi, accantonamenti e ritardi nel riconoscimento dell'insularità contrasterebbe con l'autonomia economico-finanziaria regionale, presidiata dalle norme statutarie e da quelle costituzionali.

Lo Stato, in tal modo, si sottrarrebbe a un autentico confronto, necessario affinché «ciascuna delle parti coinvolte [sia astretta da] un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche» (vengono a tal fine citate le sentenze n. 154 del 2017, n. 82 e n. 19 del 2015 di questa Corte).

Nel caso di specie la legge impugnata realizzerebbe una sorta di “condotta di blocco” del procedimento di accordo, costituzionalmente illegittima (viene in proposito richiamata la sentenza n. 198 del 2004 di questa Corte).

In forza dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza n. 19 del 2015 di questa Corte), la preventiva e unilaterale determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, per essere conforme a Costituzione e compatibile con gli statuti d'autonomia, dovrebbe lasciare un effettivo «margine di negoziabilità» alle Regioni autonome, da svilupparsi in tempi ragionevoli.

Malgrado i tempi risalenti del nascere della questione, non vi sarebbero «somme specificamente stanziata nel bilancio dello Stato a copertura di un eventuale accordo con la Regione Sardegna prima del 2020», se non il citato, saltuario, contributo di euro 15.000.000,00 per il solo esercizio 2019.

La ricorrente richiama quanto affermato da questa Corte, con la sentenza n. 154 del 2017, riguardo al principio di leale collaborazione: esso «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche». Nel caso di specie, per le ragioni sopra illustrate, risulterebbe giuridicamente impossibile per la ricorrente formulare proposte in termini di finanza pubblica, in quanto lo Stato, in forza della specifica disposizione impugnata, si sarebbe radicalmente sottratto al confronto con la Regione autonoma Sardegna.

Alla luce di quanto esposto, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale.

Essa violerebbe altresì il principio di ragionevolezza: l'esiguo stanziamento, per il solo esercizio 2019, non potrebbe essere utilmente impiegato in un'azione di sistema per garantire lo svolgimento delle funzioni regionali, fronteggiare il ritardo nello sviluppo economico-sociale dell'isola e compensare lo svantaggio derivante dall'insularità.

La Regione ricorrente richiama dati analitici del proprio bilancio per raffrontarli, sotto il profilo quantitativo, alla lamentata esiguità del contributo, evidenziandone l'intrinseca irragionevolezza in relazione alla «contraddittorietà tra lo stanziamento effettuato e le finalità indicate dalla legge, che non sono legate a un singolo intervento, bensì alle più generali necessità collegate allo stato di insularità e al ritardo nello sviluppo economico dell'isola, espressamente riconosciuti dallo stesso legislatore».

Infine, costituirebbe un elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione impugnata la sua particolare esiguità in riferimento all'ammontare dei contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) imposti alla ricorrente, nonché all'ammontare dei contributi di finanza pubblica già oggetto di determinazione unilaterale e preventiva da parte del legislatore statale e in attesa di ripartizione tra le autonomie speciali, ai sensi degli artt. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e 1, commi 392 e seguenti, della legge n. 232 del 2016. Il contributo erogato dallo Stato per l'esercizio 2019 costituirebbe appena il due per cento del contributo alla finanza pubblica imposto alla Regione autonoma per il 2018, pari a euro 683.996.000,00.

Risulterebbe parimenti evidente la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna, confrontando il contributo attribuitole per il 2019 con quelli ottenuti dalle altre autonomie speciali per il triennio di programmazione 2018-2020.

Per i suddetti motivi la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 116 Cost., con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con l'art. 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica) e con gli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna. Inoltre, violerebbe l'art. 136 Cost., con riferimento alle sentenze n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza del ricorso, evidenziando come la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte abbia circoscritto temporalmente l'efficacia dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, in relazione all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», cosicché il contributo prescritto a carico delle autonomie speciali, e con esso l'accantonamento, sarebbe cessato nel 2017, limite temporale successivamente prorogato al 2018 dall'art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

A decorrere dal 2019, secondo la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 dovrebbe cessare, mentre a decorrere dall'anno 2019 il concorso alla finanza pubblica di tutte le autonomie speciali, con l'eccezione della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano, definito con specifico accordo, sarebbe complessivamente pari a euro 1.260.000.000,00 annui. Nulla escluderebbe che tutti detti enti possano rivendicare una rideterminazione del concorso in virtù del sopravvenuto quadro giuridico: in tal caso l'effetto finanziario della sentenza n. 77 del 2015 ammonterebbe a euro 1.575.000.000,00 annui a decorrere dall'anno 2019.

Il legislatore, ferma la piena volontà di applicare correttamente le sentenze di questa Corte, si scontrerebbe con la necessità di considerare gli effetti dirompenti, in termini di finanza pubblica, derivanti dalla citata sentenza n. 77 del 2015, in un'ottica che «non può essere scevra dalle valutazioni in merito alle specificità finanziarie delle singole autonomie territoriali».

In tale contesto, il Ministro dell'economia e delle finanze, per effetto dell'art. 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dovrebbe assumere le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. e quindi di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Se, da un lato, la lettura dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, secondo la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, indurrebbe a ritenere il concorso alla finanza pubblica cessato a decorrere dal 2019, dall'altro, la successiva sentenza n. 154 del 2017 avrebbe confermato il potere dello Stato di prevedere il concorso alla finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali.

Il quadro giuridico derivante dalle evocate pronunce imporrebbe una nuova definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, come sarebbe confermato dalla formulazione dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017.

La norma impugnata rappresenterebbe il contemperamento «sia dell'esigenza del coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117, terzo comma, sia del rispetto del principio della leale collaborazione. Invero, il legislatore, nonostante il dirompente impatto in termini di finanza pubblica a cui è chiamato a far fronte in virtù dell'applicazione della sentenza n. 77 del 2015, ha comunque riconosciuto, per l'anno 2019, alla regione Sardegna un contributo di 15 milioni di euro, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la ricorrente, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità».

Tale disposizione sarebbe norma di favore per la ricorrente, «non essendo rinvenibile un simile atteggiamento del legislatore anche nei confronti delle altre autonomie speciali. Non si comprende infatti quale possa essere l'interesse ad agire della ricorrente in un giudizio che mira a demolire una disposizione che in alcun modo comporta effetti peggiorativi per i saldi finanziari della Regione ma che, al contrario, tiene conto del ritardo nello sviluppo economico della stessa dovuto all'insularità».

La normativa sarebbe conforme al principio consensualistico inerente alle manovre di finanza pubblica, poiché i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo, e non già di risultato, e declinato nella forma della leale collaborazione, dovendo le parti porre in essere un confronto autentico e realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica, nel rispetto di quelli europei.

Il metodo dell'accordo, secondo il resistente, dovrebbe essere quindi concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che anche le Regioni speciali sono tenute a osservare per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, anche per garantire l'unità economica della Repubblica: «[n]el considerare sia gli equilibri di finanza pubblica sia la necessità di addivenire alla stipula di una intesa con la regione Sardegna, il legislatore ha ritenuto opportuno riconoscere medio tempore un contributo, previsto esclusivamente a titolo di acconto, nei limiti della disponibilità finanziaria. La norma contempla un effettivo margine di negoziabilità dell'importo, che potrà essere concordato nelle successive fasi dialogiche del percorso di definizione dei reciproci rapporti finanziari Stato-Regione».

Sarebbero inconferenti i richiami operati dalla ricorrente alle sentenze di questa Corte in materia di accordi Stato-Regioni, nonché le argomentazioni relative alle ipotesi di concorso alla finanza pubblica, perché, nel caso di specie, non sarebbe stata prevista alcuna imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico della ricorrente.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, lo Stato non si sarebbe sottratto al confronto, «come dimostrato dalle riunioni tenute presso la Presidenza del Consiglio nell'anno 2017, nel corso delle quali, considerate le proposte della Regione, non si è riscontrato un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria della Regione con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica».

Per quanto concerne l'asserita esiguità del contributo previsto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la quantificazione dello stesso sarebbe frutto di una valutazione politica, in quanto la Regione autonoma Sardegna avrebbe realizzato un consistente miglioramento della propria situazione finanziaria: «[l]e entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario risultano incrementate a decorrere dall'anno 2010 di circa 2.830 milioni di euro annui, a fronte di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale (sanità, trasporto pubblico locale e continuità territoriale) pari complessivamente a circa 1.300 milioni di euro, con un saldo positivo di 1.500/1600 milioni di euro annui».

La Regione, inoltre, avrebbe beneficiato, unica tra tutte le autonomie speciali, «della restituzione delle riserve istituite per gli anni dal 2014 al 2018 dall'articolo 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 [...] con impatto favorevole per il bilancio regionale pari a circa 240 milioni di euro annui dal 2014 al 2018».

2.- Ai fini dello scrutinio di ammissibilità del ricorso e dello scrutinio di merito delle questioni proposte, è utile ricordare, sotto il profilo storico, normativo e giurisprudenziale, le tappe della cosiddetta "vertenza entrate" della Regione autonoma Sardegna, da cui prende le mosse l'impugnativa.

Dopo una consensuale istruttoria finanziaria svolta di concerto con la Ragioneria generale dello Stato e culminata nell'emanazione dell'art. 1, commi 836 e 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», la Regione autonoma Sardegna ha assunto a proprio carico, con risorse provenienti interamente dal proprio bilancio, il finanziamento del Servizio sanitario, del trasporto pubblico locale, nonché delle funzioni relative alla continuità territoriale.

È stato, inoltre, assoggettato a revisione l'ordinamento finanziario regionale, disciplinato dall'art. 8 dello Statuto di autonomia, al fine di rendere attuale lo strumento di garanzia dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, in coerenza con le riforme della fiscalità che avevano reso inadeguata la precedente compartecipazione ai tributi erariali. Con l'art. 1, comma 834, della stessa

legge n. 296 del 2006, il legislatore, attraverso il procedimento previsto dall'art. 54 dello statuto di autonomia, ha modificato l'art. 8 del medesimo statuto, aumentando la citata compartecipazione.

Contestualmente, lo Stato ha devoluto alla Regione ulteriori euro 25.000.000,00 (comma 835), a fronte, come detto, del finanziamento integrale del sistema sanitario nazionale sul territorio sardo, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (comma 836), e ha trasferito alla Regione anche «le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale» (comma 837).

Il comma 838 ha fissato un “tetto” progressivo agli oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione del nuovo art. 8 dello statuto reg. Sardegna per le annualità 2007 (euro 344.000.000,00), 2008 (euro 371.000.000,00) e 2009 (euro 482.000.000,00), specificando che la nuova compartecipazione della Regione autonoma Sardegna al gettito dei tributi erariali sarebbe entrato a regime dall'anno 2010.

Successivamente all'entrata in vigore del riformato art. 8 dello statuto di autonomia, è sorta una vasta controversia tra la medesima Regione e lo Stato, concernente la relativa attuazione. In sintesi, il contenzioso ha riguardato i seguenti profili: a) la mancata esecuzione del riformato art. 8, attraverso la stipula di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale nel contesto del Patto di stabilità interno. Con ricorso per conflitto di attribuzione iscritto al r. confl. enti n. 8 del 2011, la Regione autonoma Sardegna ha censurato la mancata attuazione del suddetto art. 8 per la parte inerente alla riscossione delle maggiori compartecipazioni a fronte dell'avvenuta imposizione del contributo finalizzato al rispetto, in termini macroeconomici, del patto di stabilità. Il conflitto è stato dichiarato inammissibile in quanto «[u]na lettura corretta della nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come “imposizione” o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale. Lo Stato si è mantenuto nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 118 del 2012). Con la medesima pronuncia è stato precisato, tuttavia, che l'accordo tra le parti «non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010). È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata. Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna. Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma»; b) la possibilità per la Regione di procedere autonomamente all'accertamento delle proprie competenze fiscali e in particolare quelle derivanti dal riformato art. 8. Per tale finalità è stato emanato l'art. 3, comma 1, della legge reg. 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), che autorizzava l'ente a stimare contabilmente le entrate da compartecipazione in modo autonomo, sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari. La sentenza n. 99 del 2012 di questa Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso tale norma, ritenendo che esso, «pur evocando gli articoli 4, 5 e 56 dello statuto, omette di argomentare le ragioni per le quali alla Regione non dovrebbe spettare il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione. Né si fa menzione dell'articolo 7 dello statuto che, secondo la difesa regionale, garantisce l'autonomia finanziaria e contabile, nell'esercizio della quale, sempre secondo la difesa, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 8 dello statuto, è stata emanata la norma impugnata, per consentire che fosse predisposto il bilancio regionale». Con la medesima pronuncia si è precisato che «[n]eppure il ricorrente spiega quali norme di attuazione si renderebbero necessarie per dare applicazione al nuovo art. 8 dello statuto, che determina la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna

compartecipazione. [...] Manca, dunque, da parte del ricorrente una sufficiente motivazione a sostegno dell'asserita necessità che il nuovo art. 8 dello statuto richieda di essere attuato con la procedura di cui all'art. 56»; c) la mancata liquidazione alla Regione delle maggiori somme derivanti dal rinnovato regime di compartecipazione, se non previa adozione di norme d'attuazione statutaria. Per detto profilo questa Corte, pur dichiarando inammissibile un conflitto avverso l'inerzia serbata dallo Stato nel liquidare integralmente tutte le somme dovute, ha rivolto un severo monito allo Stato stesso affinché si attivasse con particolare sollecitudine per dare piena esecuzione al novellato art. 8 dello statuto reg. Sardegna. Infatti, la sentenza n. 95 del 2013 ha dichiarato il conflitto inammissibile perché «[l]a Nota [all'origine del conflitto] non contiene alcun elemento da cui si possa evincere la volontà dello Stato di negare alla Regione le entrate dovute. La valenza lesiva della Nota, in assenza di indizi significativi derivanti dal tenore testuale dell'atto, sarebbe desumibile, secondo la Regione, dal contesto e dai comportamenti complessivi dello Stato. Tuttavia è proprio il contesto, attentamente esaminato, che non consente di leggere l'atto impugnato come segno inequivocabile di un comportamento omissivo concludente, idoneo, in quanto tale, a negare le attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 276 del 2007)». Tale pronuncia è stata accompagnata da un forte monito allo Stato: «[i]ndubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto. Pur prendendo atto, come afferma la ricorrente, che il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria in Sardegna, non si può ritenere, tuttavia, che la Nota impugnata, con la quale si immette nella disponibilità della Regione una quota delle somme rivendicate, rappresenti un atto lesivo delle attribuzioni regionali; d) l'inclusione di alcune specifiche tipologie di entrata nella clausola residuale di cui alla riformata lettera m) dell'art. 8 dello statuto (che assegna alla Regione i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»); e) l'imposizione, da parte del legislatore statale, di contributi di finanza pubblica in capo alla Regione autonoma Sardegna, in via unilaterale e nelle more dell'effettiva entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione. Con riguardo a tale contenzioso questa Corte ha affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, oneri nelle forme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti in via definitiva solo attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato, mentre in via unilaterale lo Stato può anticipare misure di contenimento quando la tempistica anticipata del Documento di economia e finanza (DEF) non consente indugi nella definizione del concorso al rispetto dei vincoli di finanza nazionali ed europei da parte delle autonomie territoriali (in tal senso, sentenze n. 154 del 2017, n. 155 e n. 19 del 2015).

Oltre a quanto precede, è utile rammentare quanto in generale affermato da questa Corte in tema di relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, vale a dire che i vincoli di finanza pubblica devono comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (sentenza n. 82 del 2007), devono essere limitati nel tempo e, di regola, non sono consentite proroghe, cosicché l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione (sentenza n. 154 del 2017). Lo Stato può anticipare gli effetti positivi dei contributi di finanza pubblica attraverso i cosiddetti "accantonamenti", che sono – per intrinseca definizione – provvisori e da assoggettare a conguaglio nel momento in cui siano maturate e specificate le condizioni di legge sulla base delle quali sono stati disposti (sentenze n. 188 del 2016 e n. 77 del 2015). Deve, comunque, sempre essere consentita la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali (sentenza n. 19 del 2015). Sono consentite, in conformità ai limiti indicati negli statuti e nelle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (sentenza n. 241 del 2012).

2.1.– Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna hanno stipulato, in data 21 luglio 2014, un "accordo in materia di finanza pubblica", con il quale si sono regolati i seguenti elementi del rapporto economico-finanziario tra Stato e Regione: fissazione del livello

massimo di spesa regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 1); certificazione del rispetto del patto di stabilità regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 2); determinazione dell'obiettivo programmatico per la finanza regionale per l'anno 2014 (art. 2); determinazione del vincolo di bilancio per la Regione ai sensi dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e corrispondente non applicabilità, per la Regione autonoma Sardegna, delle non compatibili disposizioni di legge in materia di patto di stabilità (art. 3); determinazione del sistema di controllo sulla finanza regionale (monitoraggio, certificazione e relative sanzioni) (art. 4); composizione stragiudiziale del contenzioso in materia di finanza pubblica o, in caso di soluzione giudiziaria, limitazione agli effetti positivi a favore della Regione per un triennio (art. 5); recepimento, da parte della Regione, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (art. 6).

Alcune clausole dell'accordo sono state recepite dallo Stato, tramite la loro trasposizione nei commi da 9 a 12 dell'art. 42 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, i quali dispongono: «9. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della Regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a. 10. A decorrere dall'anno 2015 la Regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A decorrere dal 2015 alla Regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228. 11. Non si applica alla Regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. 12. La Regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013. Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».

Nel dicembre del 2015, lo Stato e la Regione autonoma Sardegna sono addivenuti a un'ulteriore intesa, denominata «accordo [...] per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3». Con tale intesa le parti hanno specificato alcune componenti delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello statuto e hanno convenuto che «il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 in conseguenza dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, rispetto all'importo già attribuito, è erogato alla medesima in 4 annualità costanti a decorrere dall'anno 2016» (art. 3).

Contestualmente, la «commissione paritetica», istituita ai sensi dell'art. 56 dello statuto speciale, ha licenziato il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 del medesimo statuto, recepito dal decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali).

Nelle more della stipula dell'accordo la Regione autonoma Sardegna è stata sottoposta a numerosi contributi di finanza pubblica vecchi e nuovi, alcuni dei quali non corredati da espressi limiti temporali di applicazione. Presentano particolare problematicità, sotto tale profilo, alcune disposizioni per le quali la ricorrente specifica l'elevato importo, estrapolandolo da norme

caratterizzate nella legge da una quantificazione complessiva inerente a tutte le autonomie speciali, non analiticamente ripartite.

La ricorrente, senza che sul punto il resistente abbia eccepito alcunché (anzi, nel caso delle somme conseguenti alla sentenza n. 77 del 2015, avvalorando la mancata ripartizione legislativa), richiama in particolare: l'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 e l'art. 1, comma 481 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che hanno determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 475.998.000,00; l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 1.428.404.000; l'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 903.303.000.

Vi sono poi altri contributi a carico della medesima Regione, previsti dall'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013; dall'art. 1, comma 400, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

3.– Alla luce di quanto precedentemente richiamato, deve essere respinta l'eccezione di carenza di interesse ad agire formulata dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla pretesa carenza di interesse a impugnare una norma di favore, in quanto latrice di un beneficio finanziario per la Regione autonoma ricorrente.

La prospettazione della Regione autonoma Sardegna, infatti, è ben chiara nell'individuare l'effetto lesivo della norma, che pregiudicherebbe, almeno per l'intero triennio di bilancio, l'adeguamento delle risorse finanziarie spettanti e il conseguente adeguato finanziamento delle funzioni statutariamente assegnate.

L'esiguo contributo, limitato all'esercizio 2019, sarebbe lo strumento tecnico per eludere e dilazionare nel tempo l'accordo complessivo sui saldi, in ordine al quale la Regione autonoma Sardegna rivendica crediti di ben più ampia consistenza.

L'assunto della ricorrente non costituisce l'unica possibile interpretazione della norma impugnata, ma non è certamente implausibile. La giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile tale prospettazione «poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da [accezioni polisense] delle disposizioni impuginate» (sentenza n. 270 del 2017).

L'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, circa una presunta carenza di interesse alla proposizione del ricorso, va dunque rigettata, perché, nel caso di specie, deve escludersi una valutazione d'implausibilità prima facie della lettura offerta dalla ricorrente.

Sempre in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure prospettate con riguardo all'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite (ex multis, sentenze n. 13 del 2017 e n. 29 del 2016). Nella specie le censure proposte sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e sproporzione sull'autonomia organizzativa e di spesa della Regione autonoma Sardegna.

Tuttavia, l'ammissibilità delle questioni promosse dalla Regione e il relativo petitum devono essere circoscritti alle statuizioni della norma contestata, non potendosi estendere alle pretese lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali ascrivibili all'attuazione di norme diverse o a comportamenti omissivi dello Stato. Tali doglianze potrebbero essere, semmai, ove ne ricorrano i presupposti, oggetto di un conflitto di attribuzioni, non di un ricorso in via principale, come nel caso di specie.

4.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione autonoma Sardegna sono fondate, nei limiti e nei termini successivamente specificati, in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello statuto speciale.

Come già precisato, il *petitum* del presente giudizio deve essere circoscritto alle statuizioni della norma impugnata senza estendersi a pretese lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali – pure adombrate nel ricorso della Regione autonoma Sardegna – ascrivibili alle modalità attuative di altre norme o a comportamenti omissivi dello Stato.

Secondo tale criterio di scrutinio, le doglianze da prendere in considerazione risultano delimitate all'evidente incoerenza tra la finalità della norma e le risorse stanziare per il triennio 2018-2020, alla mancata perequazione delle criticità insulari, al mancato stanziamento delle somme necessarie all'attuazione della sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte.

4.1.– Sotto gli esposti profili è indubbio che la norma impugnata leda le competenze regionali, poiché sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00, che – per di più – è riferita al solo esercizio 2019.

Che si tratti di una quantità di risorse incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali si evince da diversi e concordanti elementi: a) la lunga vicenda del contenzioso che non è mai stata definita secondo i canoni che questa Corte aveva individuato fin dal suo insorgere (già con la sentenza n. 118 del 2012 precedentemente richiamata); b) la mancata ridefinizione delle relazioni tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i criteri fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009; c) il permanere di contributi e accantonamenti risalenti a pregressi esercizi finanziari automaticamente riproposti senza passare attraverso l'autonoma istruttoria che dovrebbe corredare ciascuna manovra di finanza pubblica, quando alle autonomie territoriali venga richiesto di concorrere alla sostenibilità del debito nazionale e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 154 del 2017); d) le stesse ammissioni dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla mancata attuazione – a oltre tre anni dalla sua pubblicazione – della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali.

4.1.1.– Circa la lunga vicenda della vertenza entrate, è sintomatico che nel negoziato tra le parti non siano mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze della Regione autonoma Sardegna. Ciò in contrasto con la stessa sentenza n. 118 del 2012, ove si è precisato che l'accordo tra le parti «non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010). È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata. Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna. Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma». Principi, questi ultimi, successivamente più volte ribaditi (ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 188 del 2016 e n. 19 del 2015).

È evidente che – proprio in ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni – le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione autonoma Sardegna, come evidenziato dai dati riportati dalla ricorrente), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il

coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate.

Se, infatti, possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «[c]iò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro. Più in generale, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999).

È stato affermato da questa Corte (sentenza n. 154 del 2017) che la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare – come avvenuto nel caso in esame – il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi.

4.1.2.– In relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente. Eppure lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'art. 27 detta – come appresso più analiticamente specificato – criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite.

4.1.3.– Per quel che riguarda, infine, la restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77 del 2015, è biasimevole che detta sentenza non sia stata a oggi attuata.

Tale pronuncia aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di tali accantonamenti.

Quanto alla natura degli accantonamenti questa Corte aveva avuto modo di precisare, proprio con tale pronuncia, che «[p]er mezzo dell'accantonamento [...] poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa prostrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione».

La connaturata provvisorietà temporale e quantitativa è stata poi ulteriormente chiarita: «[i]n sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il

carattere di necessaria temporaneità [...] strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche» (sentenza n. 188 del 2016).

4.1.3.1.– Non può quindi essere accolta l'argomentazione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la mancata attuazione della sentenza n. 77 del 2015 dipenderebbe dall'«effetto dirompente» di tale attuazione e dal coinvolgimento indistinto di tutte le autonomie speciali nella manovra inerente agli accantonamenti, oggetto di interpretazione adeguatrice da parte della giurisprudenza di questa Corte.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'attuazione della sentenza n. 77 del 2015 dovrebbe essere assicurata nel rispetto dell'art. 81 Cost. e dei saldi di finanza pubblica.

L'argomentazione è inconferente, sia in relazione all'ampio arco temporale trascorso dalla data della pronuncia, sia con riguardo al principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico.

È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.

In sostanza, l'equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate.

Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento.

Per questo è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in subiecta materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015).

E tuttavia le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia.

Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel

determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale.

Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013).

È proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali.

4.2.– La norma impugnata è costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di «definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che tenga conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità».

Relativamente a tale profilo, va ricordato che questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza «è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000). [In questi casi] il giudizio di ragionevolezza [consiste] in un “apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere” (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)» (sentenza n. 86 del 2017).

E non v'è dubbio, con riguardo al caso di specie, che la misura dello stanziamento di euro 15.000.000,00 risulta contraddittoria, proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, rispetto ai lunghi tempi dell'irrisolta vertenza e alla dimensione finanziaria degli obiettivi richiamati dalla norma, ovvero assicurare una sistemazione provvisoria alla «definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna». Detta definizione, con riguardo alle componenti espressamente citate (attuazione della sentenza n. 77 del 2015; riequilibrio delle nuove funzioni assegnate e le nuove entrate tributarie attribuite con la novella “decostituzionalizzata” del 2006), risulta finalisticamente e logicamente incoerente.

4.3.– Nei limiti consentiti dalla natura del ricorso, che – come già precisato – circoscrivono il *petitum* sulla base dei vizi costituzionali della norma impugnata, occorre ora precisare gli effetti della presente pronuncia al fine di evitare che nel triennio di riferimento il necessario concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica comprima, oltre la misura consentita, l'autonomia finanziaria della stessa. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso una diversa modulazione dei flussi finanziari tra lo Stato e la Regione che tenga conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015, del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità e dell'evoluzione – previsti già dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – dei «complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione».

Fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e – conseguentemente – impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso

dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività.

Nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione – al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento – sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Essi possono essere così sinteticamente riassunti.

Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto: a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell'esercizio 2018 (ex multis, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

Detto processo di rimodulazione deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l'intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018).

5.– Se dalla fattispecie in esame emergono in modo incontrovertibile, sulla base degli elementi precedentemente menzionati, i vizi di costituzionalità della norma impugnata, nondimeno – al fine di evitare il ripetersi di vertenze così lunghe e complesse in grado di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa – è necessario ribadire, per entrambe le parti – e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato –, la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denomina «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (sentenza n. 252 del 2015).

6.– Nei termini precedentemente fissati, le questioni di legittimità costituzionale devono essere accolte in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, 5 e 116 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna e al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata deve essere conseguentemente dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica.

Rimangono assorbite le ulteriori censure proposte dalla Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## Capo IX

### OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

**Art. 27.** *(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)* <sup>(52)</sup>

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all' [articolo 2](#), comma 2, lettera m). <sup>(49)</sup>

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall' [articolo 8](#), comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell' [articolo 2](#), comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all' [articolo 16](#), comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all' [articolo 4](#) svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo. <sup>(50)</sup> <sup>(51)</sup>

---

(49) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. g\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#) e, successivamente, dall'[art. 28, comma 4, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 22 dicembre 2011, n. 214](#).

(50) La [Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento all'[art. 43 dello statuto della Regione Siciliana](#).

(51) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.P.C.M. 6 agosto 2009](#).

(52) Vedi, anche, gli [artt. 13, comma 17, 14, comma 13-bis, e 28, comma 3, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 22 dicembre 2011, n. 214](#).