



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi
Ufficio del Bilancio
Servizio Commissioni

Documento 21 - 2019

Note in materia di rapporti finanziari Stato - Regione
DOSSIER

XVII Legislatura
Ottobre 2019



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi
Ufficio del Bilancio
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

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.

Il presente dossier del Servizio Studi, elaborato con il contributo del Servizio delle Commissioni, intende fornire elementi di informazione e di valutazione in merito al delicato e complesso tema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana.

Sono state predisposte delle brevi note che ricostruiscono i passaggi salienti della problematica in questione, con riferimento sia ai profili più squisitamente normativi che alle scelte economiche ed ai dati di bilancio degli ultimi anni. Una particolare attenzione è stata dedicata alla vicenda della formazione del disavanzo nel bilancio della Regione a seguito del riaccertamento straordinario conseguente alla cancellazione e reimputazione dei residui connesso all'entrata in vigore del d.lgs. 118/2011 in Sicilia a far data dal 2015 ai sensi della legge regionale 3 del 2015.

Viene in ultimo esaminato il tema del coinvolgimento dell'Assemblea regionale nei processi per la conclusione degli accordi tra lo Stato e la Regione nonché delle norme di attuazione sulla materia in questione.

Il lavoro è corredato da una appendice di documentazione recante il testo degli accordi Stato – Regione in tema di finanza stipulati nella passata legislatura ed in quella in corso, il testo delle norme di attuazione in materia e altro materiale di interesse.

INDICE

<i>PREMESSA</i>	5
<i>ARTICOLO 36 E RELATIVE NORME DI ATTUAZIONE</i>	6
<i>ARTICOLO 37 E RELATIVE NORME DI ATTUAZIONE</i>	8
<i>ARTICOLO 38</i>	10
<i>GLI ACCORDI STATO-REGIONE</i>	16
<i>IL RUOLO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA NEL PROCEDIMENTO DI STIPULA DEGLI ACCORDI E DELLE NORME DI ATTUAZIONE</i>	24
<i>L'ANDAMENTO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NEL PERIODO 2015-2018</i>	26
<i>CONCLUSIONI</i>	30

APPENDICE NORMATIVA

<i>Statuto della Regione siciliana, artt. 36, 37 e 38</i>	35
<i>D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (testo storico)</i>	35
<i>D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (testo vigente)</i>	40
<i>D.Lgs. 3 novembre 2005, n. 241</i>	46
<i>L. 5-5-2009 n. 42, art. 27</i>	47
<i>L. 30-12-2018 n. 145, articolo 1, commi 880-886; comma 874</i>	49
<i>Accordo del 9 giugno 2014</i>	53
<i>Accordo del 20 giugno 2016</i>	57
<i>Accordo del 12 luglio 2017</i>	68
<i>Accordo del 19 dicembre 2018</i>	73
<i>Accordo del 15 maggio 2018</i>	78
<i>Deliberazione della Giunta del 15 maggio 2019, n. 197</i>	82
<i>Schema di norme di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile approvato dalla Commissione paritetica il 12 giugno 2019</i>	85

PREMESSA

E' noto che il Titolo V dello Statuto dedicato al patrimonio ed alla finanza regionale nasce dall'idea dei componenti la Consulta regionale che la Regione dovesse avere una piena autonomia finanziaria e tributaria in guisa che ai fabbisogni dell'Isola potesse provvedersi con le entrate provenienti dal reddito prodotto nella Regione e con i tributi deliberati dalla medesima.

Questo modello si è rivelato inadeguato rispetto ai fatti, anche a causa della ridotta crescita economica dell'Isola, tale che i soli redditi ivi formati, se anche fossero stati integralmente riconosciuti dallo Stato (come invece non avvenne), non sarebbero comunque stati sufficienti a coprire i fabbisogni della Regione.

Il suddetto modello di finanziamento delle funzioni di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto, previsto dallo Statuto stesso agli articoli 36 e 37, inoltre, non ha trovato attuazione, essendo stato smentito dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale che sarà di seguito brevemente descritta.

Ha trovato solo parziale attuazione anche l'articolo 38 dello Statuto istitutivo del contributo di solidarietà a favore della Regione, sia sul piano dei trasferimenti statali che a partire da un certo periodo sono diminuiti, sia sul piano dell'impiego dei fondi da parte regionale, utilizzati inizialmente sulla base di piani di investimenti e successivamente impiegati anche per altre finalità.

ARTICOLO 36 E RELATIVE NORME DI ATTUAZIONE

L'articolo 36 dello Statuto recita:

“1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto”.

Con le norme di attuazione in materia finanziaria del 1965 (D.P.R. 1074 del 1965) il disegno statutario basato sui tributi propri, deliberati dalla regione medesima, è stato di fatto sostituito dal sistema della devoluzione del gettito dei tributi deliberati dallo Stato riscossi nel territorio regionale; ciò in forza degli articoli 1 e 2 delle citate norme di attuazione.

L'articolo 1 delle norme di attuazione in materia finanziaria infatti stabiliva che la Regione siciliana provvede al suo fabbisogno finanziario (fra l'altro) “mediante le entrate tributarie ad essa spettanti”. Tale locuzione è stata precisata dal successivo articolo 2 a mente del quale sono da considerarsi di spettanza regionale (anche) “le entrate tributarie erariali *riscosse* nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette comunque denominate, fatta eccezione per quelle che lo Statuto e le norme di attuazione riservano allo Stato”.

La locuzione usata dalle norme di attuazione “entrate erariali *riscosse*”, com'è noto, è stata fonte di un ampio contenzioso fra lo Stato e la Regione in quanto in base a tale locuzione lo Stato non ha trasferito alla Regione le imposte *maturate* nel territorio regionale ma riscosse dagli uffici centrali, quindi altrove, e ciò nonostante il dettato dell'articolo 4 delle stesse norme di attuazione, ai sensi del quale “*nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione*”.

E' sull'interpretazione di questi articoli che si è mosso lo storico contenzioso fra lo Stato e la Regione siciliana (su cui esiste un'ampia letteratura scientifica e di cui in questa sede si può dar conto solo sinteticamente), su cui la Corte Costituzionale ha avuto una giurisprudenza oscillante nel tempo, dando inizialmente torto alla Regione e restringendo l'ambito di applicazione dell'articolo 4, con la conseguenza di una forte limitazione delle entrate trasferite alla Regione: così le sentenze n. 71 e 81 del 1973 che, non a caso, giungono subito dopo la riforma tributaria del 1971.

Per comprendere la giurisprudenza della Corte si deve tenere presente che essa si muove sul terreno del problema del mancato coordinamento dello Statuto con l'ordinamento tributario nazionale, soprattutto a seguito della nota riforma del 1971 che cambiò radicalmente l'impianto normativo statale e i presupposti di imposta. A seguito di tale riforma, al *criterio della capacità fiscale*, che fa riferimento al reddito prodotto sul territorio dai soggetti fisici e giuridici, si è sostituito il *criterio della territorialità della riscossione*, che fa riferimento al luogo in cui avviene l'operazione contabile della riscossione (v. Corte Cost. sentt. 298 e 299 del 1974).

Sul contenzioso Stato – Regione, la giurisprudenza della Corte negli anni successivi ha subito evoluzioni, anche contraddittorie, poiché nella sentenza n. 306 del 2004 muta radicalmente l'impostazione degli anni '70, dando ragione alla Sicilia e interpretando l'articolo 4 come la norma che consente di ricondurre il gettito spettante alla regione al "*criterio della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della regione*".

In conseguenza di tale sentenza, la Regione siciliana avanzò una serie di pretese nei confronti dello Stato, relative al trasferimento del gettito sia dell'imposta sul reddito delle persone fisiche maturata dai dipendenti statali in Sicilia, che dell'IVA, che di altre imposte.

Nel 2010, tuttavia, con la sentenza n. 116 la Corte torna indietro riaffermando il criterio del luogo di riscossione del gettito stabilito a partire dalle citate sentenze del 1973.

L'annoso problema del criterio in base al quale stabilire quale parte del gettito dei tributi erariali spetti alla regione, se cioè applicare il criterio del *riscosso* ovvero quello del *maturato* viene risolto con l'approvazione delle nuove norme di attuazione nel 2016 con il d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 251 che, a modifica del citato articolo 2 delle norme di attuazione previgenti, ha stabilito in dettaglio le quote di imposte erariali spettanti alla Sicilia, ricomprendendo espressamente anche le imposte riscosse altrove ma maturate sul territorio regionale: esse saranno descritte nel prosieguo nel paragrafo relativo agli accordi Stato - Regione.

La modifica delle norme di attuazione del 2016 interviene a ratificare sostanzialmente quanto stabilito negli accordi raggiunti il 9 giugno 2014 (accordo 6/2014) e il 20 giugno 2016 (accordo 6/2016).

ARTICOLO 37 E RELATIVE NORME DI ATTUAZIONE

L'articolo 37 dello Statuto stabilisce:

1. Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi. 2. L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima".

Questa disposizione non ha avuto concreta attuazione dall'approvazione della riforma tributaria del 1971. Da ultimo la Regione e lo Stato hanno raggiunto un accordo che si è concretizzato nell'approvazione della norma di attuazione dell'articolo 37 dello Statuto, da parte del Consiglio dei ministri in data 21 ottobre 2005. Il Decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 dispone che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti nella Regione, fino ad oggi percepite dallo Stato, sono ritrasferite alla Regione¹.

Tuttavia, la stessa emanazione delle norme di attuazione dello Statuto adottate con d. lgs. 241/2005 non ha portato, a tutt'oggi, alla risoluzione delle questioni connesse alla integrale applicazione dell'articolo 37 dello Statuto. Due essenzialmente le questioni applicative che andavano definite per dare attuazione alla nuova disciplina applicativa dell'articolo 37: il criterio da utilizzare per il calcolo della IRES da attribuire alla Regione sulla base delle quote di reddito afferenti agli impianti localizzati nel territorio; e le funzioni da trasferire alla Regione in relazione al principio di simmetria contemplato dal d.lgs. 241/2005. In ordine ai criteri per il calcolo della quota di IRES da attribuire alla Regione, si è addivenuti ad un criterio condiviso, individuandolo in quello contenuto nell'articolo 3 c. 1 della legge 289/2002 relativo alla regionalizzazione della base imponibile IRAP.

Invece, presenta maggiori problemi interpretativi la questione relativa alla individuazione delle funzioni da trasferire alla Regione simmetricamente rispetto alle nuove risorse. Sul punto la Corte Costituzionale con la sentenza n.145/2008, è intervenuta fornendo una interpretazione del criterio della simmetria che *riguarda solo la specifica ipotesi di trasferimento, dallo Stato alla Regione, delle funzioni di riscossione delle imposte in conseguenza della devoluzione di «quote di*

¹ Nell'ambito del medesimo accordo si sono quantificate le spettanze dovute alla regione - e incassate dallo Stato - in relazione alle imposte sulle assicurazioni Rc auto relative agli anni 2002-2004. La spettanza alla regione Sicilia delle suddette imposte è stata confermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 306 del 2004, intervenuta di nuovo nell'annosa questione delle imposte relative ad attività svolte nella regione da aziende o soggetti con sede al di fuori del territorio regionale.

Si ricorda che il contenzioso finanziario fra lo Stato e la Regione Sicilia concerne, per una parte, i crediti che la regione vanta per somme non corrisposte relativamente al gettito dei tributi erariali che le spettano. Il Protocollo d'intesa siglato il 10 maggio 2003 tra la Regione Sicilia e lo Stato ha definito la reciproca situazione debitoria e creditoria a tutto il 31 dicembre 2001. L'Intesa è stata recepita dall' articolo 51, commi 1-bis e 1-ter del D.L. 269/2003 (convertito con modificazioni dalla Legge 326/2003). La somma concordata è stata di 672 milioni di euro, che lo Stato corrisponde alla regione mediante un limite di impegno quindicennale di importo pari a 65 milioni di euro a decorrere dal 2004.

competenza fiscale dello Stato» e non, come sostiene la Regione, l'ipotesi del trasferimento di funzioni diverse da quelle di riscossione.

Secondo la Corte, infatti, l'articolo 1 del d.lgs. n. 241 del 2005, nel dare attuazione all'articolo 37 dello statuto, si limita a disporre che, con riferimento all'imposta relativa alle quote del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti siti nel territorio della Regione di imprese industriali e commerciali aventi la sede centrale fuori da tale territorio, «sono trasferite alla Regione» – «simmetricamente» al trasferimento del gettito di tale imposta – anche le «competenze previste dallo Statuto sino ad ora esercitate dallo Stato», e, cioè esclusivamente le competenze in ordine alla riscossione di tale imposta.” Una interpretazione che risolve dunque il problema della interpretazione della disposizione, riconducendo, in maniera univoca la nozione della simmetria rispetto al conferimento delle risorse, alle sole funzioni connesse alla riscossione di quei tributi conferiti.

ARTICOLO 38

L'articolo 38 dello Statuto stabilisce:

- 1. Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici.*
- 2. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.*
- 3. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.*

Le questioni che negli anni sono emerse con riferimento all'attuazione dell'articolo 38 sono state numerose. Per quanto attiene ai rapporti tra Stato e Regione, si è trattato principalmente delle seguenti:

- quantum* e periodicità della somma ossia del contributo di solidarietà nazionale e relativa discrezionalità del legislatore statale;
- possibilità che la legge statale, nell'erogare il contributo, ponga alla Regione dei vincoli di destinazione;
- rapporto tra articolo 38 e all'articolo 119 della Costituzione che prevede altri strumenti di perequazione.

Circa l'utilizzo del contributo di solidarietà nazionale effettuato dalla Regione siciliana, rilevano soprattutto i seguenti temi:

- procedimento normativo con il quale la Regione ha determinato le modalità di utilizzo del contributo e relativo ruolo di Assemblea e Governo regionale;
- destinazione ed impiego in concreto del contributo.

1. Rapporto Stato- Regione nell'attuazione dell'articolo 38 dello statuto

Con riferimento all'entità della somma, l'articolo 38 stabilisce che il contributo <<tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale>> (comma 2) e che si procederà ad una revisione quinquennale dell'assegnazione <<con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo>> (comma 3).

Lo Stato ha proceduto dapprima individuando in maniera fissa l'ammontare del contributo di solidarietà nazionale.

La prima legge statale che assegna il contributo è la legge 2 agosto 1952, n.1091, che quantifica l'ammontare per il quinquennio 1947-1952 in complessivi 55 miliardi di lire. Seguono, per il periodo che va fino al giugno del 1960, due altre leggi che dispongono l'assegnazione del fondo di solidarietà nazionale nelle quali la determinazione del contributo è operata senza la indicazione di specifici criteri per la sua quantificazione.

A partire dal 1962 è introdotto il parametro del gettito della imposta di fabbricazione riscosso in Sicilia in ciascun esercizio, fissando l'ammontare annuo del contributo nella misura dell'80% di tale gettito. Detta percentuale ha poi oscillato negli anni successivi tra l'80% e il 90%.

Con la legge 18 gennaio **1993**, n. 68 che dispone il contributo per gli anni 1989 e 1990, **si torna a quantificare in cifra fissa la somma** (1.400 miliardi di lire per il 1989 e 210 miliardi per il 1990) abbandonandosi, per altro, il riferimento quinquennale nella commisurazione dello stesso.

A tale legge non ne seguiranno altre sino al 2000. La ripresa delle assegnazioni avverrà con la legge 23 dicembre 1999, n. 488 prevedendosi che, **a saldo di quanto dovuto dallo Stato a titolo di solidarietà nazionale dal 1991 al 2000, fossero corrisposti alla Regione due limiti di impegno quindicennali dell'importo, uno di 56 miliardi di lire a decorrere dal 2001 e uno di 94 miliardi di lire a decorrere dal 2002.**

Dopo la chiusura del pregresso relativo agli anni '90, le assegnazioni disposte per gli anni a partire dal 2001 fino al 2008, sono quelle riportate nella Tabella 1 riportata in coda al presente dossier.

Per quanto riguarda i trasferimenti registrati dal bilancio regionale sull'apposito capitolo di entrata 4753 "Fondo di solidarietà di cui all'art. 38 dello statuto della Regione siciliana", successivamente al 2008 si sono accertate entrate i cui importi variano dagli 80 milioni del 2009, ai 20 milioni per gli anni 2010, 2012, ai 17 milioni per il 2013, 10 milioni per il 2014, nulla per il 2015, ulteriori 20 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Infine, alla data del 23 ottobre 2019, non ci sono entrate accertate per il 2019 (Fonte SIC Regione Siciliana).

Si tratta di normative che, rispetto alle precedenti, recano importanti **novità**.

Si torna a quantificare il contributo in misura fissa e sono presenti **clausole inerenti alle finalità e alle modalità di utilizzo delle assegnazioni**. La prima di queste clausole prevede che la erogazione dei contributi sia subordinata alla redazione di un piano economico degli investimenti da parte della Regione siciliana finalizzato all'aumento del rapporto tra PIL regionale e PIL nazionale.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. finanziaria 2007) indica alcune priorità alle quali il piano regionale stesso deve essere finalizzato: il risanamento ambientale dei luoghi di insediamento degli stabilimenti petroliferi e gli investimenti infrastrutturali; ed invero la relazione

che accompagna il piano di utilizzo delle assegnazioni operate ai sensi della citata legge 296/2006 esplicita che “Per la costruzione del piano economico degli investimenti si sono tenute in debito conto le finalità di merito imposte dalla legge” nazionale.

2. Gli interventi della Corte Costituzionale sugli aspetti relativi alla discrezionalità del legislatore statale

La giurisprudenza costituzionale nel configurare ambiti e caratteristiche del contributo dovuto dallo Stato a titolo di solidarietà nazionale ha affermato i seguenti principi (si vedano in proposito, *ex plurimis* le sentenze n. 87/1987 e n. 369/1994):

- il contributo di solidarietà nazionale costituisce l’adempimento di un obbligo costituzionale che tuttavia non attribuisce garanzie costituzionali in ordine all’ammontare ed alle modalità di erogazione;

- i criteri di riferimento della sua quantificazione e i successivi aggiornamenti sono rimessi all’apprezzamento dello Stato;

- è escluso qualsiasi obbligo di intesa tra Stato e Regione nella determinazione del contributo;

- non sono opponibili da parte della Regione considerazioni connesse con il pregiudizio agli equilibri del bilancio regionale che possano discendere da riduzioni nell’ammontare del contributo.

3. Articolo 119 della Costituzione e legge sul federalismo fiscale

L’articolo 119 della Costituzione (così come novellato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) prevede al comma 3 che:

<<I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria>>.

<<La legge dello Stato istituisce un **fondo perequativo**, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante>>.

Al comma 5 recita come segue:

<<*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*>>.

L’articolo 119 della Costituzione **opera una netta distinzione tra finanziamento delle funzioni e risorse aggiuntive** prevedendo conseguentemente due diverse forme di perequazione, rispettivamente al terzo comma e al quinto comma.

Dal punto di vista della Sicilia, **l’articolo 119 della Costituzione e l’articolo 38 sono complementari:**

A) L'articolo 38 dello Statuto configura un intervento finanziario annuale costituzionalmente garantito in favore della Regione Siciliana (sia pure con quella discrezionalità sulla quantificazione, in capo al legislatore statale di cui si è detto).

B) L'articolo 119 non prevede un intervento costante e strutturale ma si fonda su una gamma molto più ampia di presupposti che, assieme all'obiettivo della promozione dello sviluppo e della rimozione degli squilibri economici e sociali, pone il tema fondamentale della garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Al fine di dare attuazione al novellato articolo 119, è stata adottata la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale. Con riferimento alle regioni a Statuto speciale, l'**articolo 27** della legge delega prevede che *“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.”*

4. L'impiego del contributo di solidarietà nazionale effettuato dalla Regione siciliana

La prima legge regionale che disciplina l'utilizzo del contributo di solidarietà nazionale è la legge regionale 16 gennaio 1951, n.5, che disponeva che la gestione del fondo di solidarietà nazionale fosse mantenuta separata da quella relativa al bilancio ordinario: condizione che permarrà fino alla riforma della contabilità regionale del 1977.

Il modello di intervento prevede che mentre la legge individua le finalità ed opera la corrispondente ripartizione delle risorse, si rinvia alla Giunta di governo per la definizione dei programmi di dettaglio delle opere che sono approvati su proposta degli assessori competenti.

A questa prima programmazione relativa al periodo 1947/52, seguono le ulteriori normative che dispongono l'impiego dei fondi dal 1953 fino al 1971.

Sotto il profilo della procedura di adozione del programma delle opere, a modifica del modello adottato con la l. r. 5/1951, si prevede che la proposta delle opere da eseguire sia ora attribuita alla competenza del Presidente della Regione mentre all'approvazione del piano delle opere provvede sempre la Giunta di governo.

Per la realizzazione degli interventi, è prevista la formulazione di direttive dell'assessore dello sviluppo economico contenenti le norme per coordinare gli interventi finanziati con i fondi della solidarietà nazionale con gli altri interventi pubblici; le direttive sono sottoposte alla approvazione

della giunta di Governo; entro due mesi dalla loro approvazione, la Giunta di Governo approva anche i programmi di dettaglio delle opere predisposti da ciascun assessore per il proprio ambito di competenza.

Dopo la prima metà degli anni Settanta e fino alla sospensione del contributo di solidarietà nazionale con la legge di attribuzione delle somme per il 1990, la normativa regionale sarà strutturata in maniera diversa: **non più leggi che programmano la destinazione della intera dotazione del fondo** per il periodo di riferimento delle relative assegnazioni statali, **ma leggi che di volta in volta disporranno l'impiego di quote più o meno consistenti delle disponibilità del fondo** di solidarietà nazionale, talvolta anche per un solo esercizio finanziario, in altri casi le disponibilità del fondo sono utilizzate a copertura di singole disposizioni di spesa, inserite in leggi diverse che non riguardano in maniera specifica il piano di impiego del fondo di solidarietà.

Diventa così più complessa la possibilità di ricostruire un quadro di riferimento unitario degli interventi di ricondurre gli stessi alla nozione unitaria del piano economico.

Per quanto riguarda le **finalità**, a partire **dalla metà degli anni Settanta**, sarà sempre più rilevante il peso dei **trasferimenti diretti di risorse agli enti locali per opere di loro competenza**. Indirizzo che nel corso degli anni Ottanta assumerà connotazioni ancora più vistose con la scelta di porre a carico dei fondi ex articolo 38 dello statuto le assegnazioni per le spese per investimenti relative alle funzioni amministrative trasferite ai comuni ed alle province.

Si tratta di un mutamento di prospettiva importante; il trasferimento di risorse, per importi così rilevanti, agli enti locali che ne dispongono l'utilizzo nell'ambito delle loro finalizzazioni di bilancio (sia pure con il vincolo contabile della spesa da destinare ad investimenti) non consente più di ricostruire neppure formalmente l'idea del piano economico unitario di impiego del fondo di solidarietà nazionale.

Con le leggi regionali 3 dicembre 2003, n. 20 e 5 novembre 2004, n. 15 sono direttamente destinati fondi per un ammontare complessivo di circa 665 milioni di euro.

Con la legge regionale n. 20/2003 si innova anche per quel che riguarda le competenze di Governo ed Assemblea nella predisposizione dei piani di impiego dei fondi, introducendo la previsione per cui la programmazione degli interventi ed il riparto dei fondi sono adottati dalla Giunta di governo e trasmessi alla Assemblea (alla Commissione Bilancio in particolare) solo per il parere.

Un primo Piano economico degli investimenti dei fondi ex articolo 38 è adottato dalla Giunta regionale nel 2004 e destina risorse per 200 miliardi di euro per il 2004 ed altrettanti per il 2005 (la somma complessiva di 400 miliardi corrisponde alla attualizzazione delle assegnazioni operate con la legge 289/2002 relative al periodo 2001-2005). A questo piano, seguono fino al 2008 (l'ultimo Piano economico è stato adottato dalla Giunta di governo nel settembre 2008) una serie

di atti di programmazione che riguardano sia le nuove assegnazioni che l'utilizzo delle economie sulla gestione del fondo oltre che una serie di rimodulazione delle finalità delle une de delle altre. Per quanto concerne che riguarda l'impiego delle risorse, è ammessa ogni tipologia di intervento classificato in bilancio come spesa in conto capitale, i cui destinatari non sono solo enti pubblici, e non necessariamente collegato a finalità produttive. Le risorse sono spalmate per un numero rilevante di finalità: in alcuni casi si tratta di nuovi interventi, in altri casi del finanziamento di specifiche finalità e capitoli di bilancio.

Sulle scelte del legislatore regionale relative all'utilizzo del contributo di solidarietà nazionale non vi sono pronunce della Corte costituzionale. Si registra un intervento del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, che nel 1979 impugna una norma approvata dall'ARS che pone a carico del fondo di solidarietà nazionale interventi di riparazione e ricostruzione di fabbricati di proprietà privata, di qualsiasi natura, danneggiati o distrutti dagli eventi sismici, non ritenendo che questi fossero riconducibili alle finalità previste dall'articolo 38 dello Statuto. Nell'argomentare l'impugnativa, il Commissario dello Stato afferma che sull'articolo 38 si è venuta a determinare una prassi che ha ricompreso negli interventi consentiti dalla norma statutaria anche quelli di carattere produttivo, caratteristica che tuttavia non veniva riconosciuta nel caso in questione. L'impugnativa sottolinea la opportunità di un chiarimento da parte del supremo organo costituzionale, il quale tuttavia non ci sarà poiché la Corte costituzionale dichiarerà cessata la materia del contendere a seguito dell'abrogazione, con una successiva legge, della norma impugnata.

1. Il ruolo della Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto e i tavoli di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Il ruolo delle norme d'attuazione è stato riaffermato anche in seguito all'emanazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che all'articolo 27, comma 1, ha previsto che le Regioni speciali *“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, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)”*.

L'articolo 27, comma 7, della citata legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) fu impugnato dalla regione siciliana per supposta lesione dell'articolo 43 dello Statuto (Commissione paritetica per le norme di attuazione), **nella parte in cui prevedeva** *nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, per individuare “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”*.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 201 del 2010, pur dichiarando infondata la questione, ha nel contempo confermato il ruolo imprescindibile della commissione paritetica per la definizione dei rapporti finanziari Stato – Regione in attuazione dello Statuto regionale.

In quella sentenza la Corte costituzionale precisò infatti che **il tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale o provincia autonoma e la commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto risultano del tutto diversi quanto alla composizione, agli ambiti operativi e alle funzioni non avendo il tavolo funzioni di partecipazione al procedimento di produzione normativa (produzione normativa riservata in Sicilia alla Commissione paritetica) ma soltanto compiti e funzioni politico-amministrativi non vincolanti per il legislatore**, di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio. Non costituiva quindi una “duplicazione” della Commissione paritetica e pertanto la norma impugnata non avrebbe potuto avere alcuna attitudine lesiva.

2. Gli accordi Stato – Regione in materia di finanza pubblica.

Nella sentenza n. 19 del 2015 la Corte costituzionale, relativamente al contributo annuale alla finanza pubblica dovuto da parte delle regioni, anche speciali, ha affermato **che i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali devono essere improntati al metodo dell'accordo ove il principio dell'accordo “non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo” e va declinato nella forma della leale collaborazione.**

Che le regioni, sia speciali che ordinarie, siano chiamate a dare un contributo agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, secondo il principio di solidarietà, è un fatto assodato da tempo e consacrato anche dalla giurisprudenza costituzionale, cristallizzato poi, come detto, normativamente nell'articolo 27 della citata legge delega sul federalismo n. 42 del 2009 ove, appunto, si è statuito che le regioni debbano concorrere a tali obiettivi “secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti” che devono tenere 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” (articolo 27 commi 1 e 2).

In tale sentenza, la Corte ha quindi individuato i principi e i limiti entro cui lo Stato può determinare unilateralmente o meno tale contributo e in che misura, “salvando” le norme statali impugnate dalle regioni speciali con una lettura costituzionalmente orientata delle stesse (si trattava della legge di bilancio per il 2011, l. n. 183 del 2011) e affermando da un lato la facoltà dello Stato di determinare il contributo e dall'altro la necessità di utilizzare il metodo dell'accordo.

Secondo quanto statuito nella citata sentenza “*il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell'Unione europea (...) Conseguentemente, la determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a Costituzione nei termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all'accordo*”.

Gli accordi sono stipulati da organi dell'esecutivo rispettivamente dello Stato e della Regione.

Quanto alle finalità ed alla natura dell'accordo la Corte costituzionale ha affermato (sent. 19/2015, cit.) che “*il metodo dell'accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento*

degli obiettivi di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all’articolo 2 Cost., di unitarietà della Repubblica di cui all’articolo 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato”.

In buona sostanza, negli accordi, lo Stato e la Regione determinano nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie, con un momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle suddette relazioni finanziarie.

Occorre precisare che gli statuti delle altre regioni a statuto speciale, pur con diverse formulazioni, contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche statutarie in tema di rapporti finanziari possono essere apportate con legge ordinaria dello Stato attraverso **accordi** con la Regione.

Nell’ordinamento della Regione siciliana, invece, la materia non è stata deconstituzionalizzata e pertanto essa è tuttora affidata, sul piano delle fonti, alle norme di attuazione approvate dalla Commissione paritetica di cui all’articolo 43 dello Statuto.

Per questo motivo **molte delle disposizioni contenute negli accordi sono state trasfuse nelle norme di attuazione onde evitare violazioni dell’assetto istituzionale** e statutario che affida la materia dei rapporti finanziari tra Stato e Regione di cui agli artt. 36, 37 e 38 al procedimento previsto dall’articolo 43 dello Statuto con il coinvolgimento dello speciale organo in cui Stato e Regione sono entrambi presenti in posizione di parità.

Tuttavia è appena il caso di rilevare come la predeterminazione di alcuni contenuti delle norme di attuazione effettuata negli accordi, che rinviava esplicitamente al successivo passaggio in commissione paritetica finisca con lo sminuire lo stesso ruolo della commissione medesima, chiamata di fatto ad avallare scelte compiute a monte dagli esecutivi nazionale e regionale. Ciò con una conseguente alterazione anche del corretto rapporto fra le fonti e fra gli organi interessati alla definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione.

Di seguito si riporta una breve sintesi dei contenuti degli accordi stipulati nella XVI e nella XVII legislatura tra il Governo regionale e il Ministero dell’economia e delle finanze, rinviando per il dettaglio degli stessi all’appendice di documentazione al presente dossier.

3. Il contenuto degli accordi Stato – Regione siciliana.

A) XVI Legislatura

1) Accordo del 9 giugno 2014

Nell'accordo del **9 giugno 2014** si stabilivano gli obiettivi della Regione per il rispetto del patto di stabilità per gli anni dal 2014 al 2017 e veniva definito il contenzioso in materia di riserva all'erario tra lo Stato e la Regione, riducendo corrispondentemente il contributo regionale alla finanza pubblica, per gli importi indicati nell'accordo, per il medesimo anni.

La Regione, dal canto suo, si impegnava a ritirare tutti i ricorsi contro lo Stato promossi in materia prima dell'accordo e a rinunciare per gli anni 2014-2017 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.

Si impegnava altresì a recepire le norme nazionali in materia di ordinamento contabile e armonizzazione bilanci in modo da renderle vigenti entro il 1 gennaio 2015.

2) Accordo del 20 giugno 2016

Rideterminazione della misura della compartecipazione regionale all'IRPEF e cristallizzazione del criterio del calcolo del maturato anziché del riscosso.

Il **20 giugno 2016** fu sottoscritto un nuovo accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, trasfuso poi nella modifica delle norme di attuazione del 1965, ponendo fine all'annoso contenzioso fra lo Stato e la Regione, sopra descritto, sul tema del criterio della compartecipazione all'IRPEF, se cioè essa dovesse essere ripartita sulla base del maturato ovvero del riscosso: **è stato adottato il criterio del maturato**, facendo quindi prevalere il principio della capacità fiscale su quello della territorialità ai fini della determinazione del gettito erariale di spettanza regionale.

E' stato inoltre introdotto il sistema dei decimi per il calcolo della compartecipazione regionale, (a differenza del sistema precedente che attribuiva i dieci decimi dell'imposta spettante se pur con riferimento al cosiddetto "riscosso") sicché **la quota della compartecipazione è stata fissata in 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi a decorrere dal 2018.**

L'accordo del 20 giugno 2016 è stato prima recepito dal decreto legge 24 giugno 2016, n.113 (articolo 11) e poi trasfuso nella modifica delle norme di attuazione dello Statuto speciale **in particolare dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.P.R. 1074/1965**, emanata con il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251.

Contestualmente, la legge di bilancio per il 2017 (l. 232/2016, articolo 1, commi 509-516) ha recepito i principali punti finanziari dell'accordo sancendo, a decorrere dal 2018, l'applicazione anche alla Regione siciliana, della normativa sul **pareggio di bilancio**.

La Regione si impegnava, dal canto suo, ad adottare misure per la riduzione strutturale della spesa corrente e per la riqualificazione della spesa.

Per quanto concerne le misure per la riduzione della spesa corrente regionale, le disposizioni sugli impegni regionali assunti con l'accordo del 2016, recepiti dalla legge di bilancio 2017, **sono state abrogate dalla legge di bilancio 2019 a seguito del nuovo accordo del 19 dicembre 2018** e delle nuove norme sulla riqualificazione della spesa regionale.

Con l'accordo del 20 giugno 2016, la Regione si era impegnata ad attuare riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento annuo dal 2017 al 2020 (fatte salve alcune voci fra quali la sanità) al fine di favorire la riqualificazione della spesa incrementando quella per gli investimenti.

La riduzione della spesa doveva essere conseguita anche attraverso una serie di provvedimenti legislativi e/o amministrativi fra cui:

- la riduzione dei costi del pubblico impiego regionale;
- il recepimento innanzitutto dei principi della riforma "Madia", l. 124 del 2015, nei suoi vari aspetti:
 - o sulle società partecipate;
 - o sulla riorganizzazione della struttura amministrativa regionale (es. razionalizzazione degli uffici, dei centri di costo, recepimento dei principi sulla dirigenza pubblica);
 - o sulla semplificazione del procedimento amministrativo;
- il recepimento di altre riforme nazionali quali:
 - o il pieno recepimento della legge 56/2014 in tema di province, città metropolitane, incentivazione alle unioni di comuni, anche con riferimento alla riduzione dei costi della politica;
 - o i principi dello schema di decreto del Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.

L'efficacia dell'accordo del 2016 fu subordinata alla condizione dell'avvenuto ritiro di tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti in materia di finanza pubblica promossi dalla Regione siciliana prima del 31 dicembre 2015 ed a rinunciare quindi agli effetti positivi delle sentenze che fossero derivati da eventuali pronunce di accoglimento.

Gli effetti dell'accordo, inclusi quelli delle rinunce sono riportati nelle Tabelle 2 e 3 riportate in coda al presente dossier, che furono predisposte nel 2016 dall'Assessorato bilancio e prodotte all'Assemblea regionale siciliana sia in Commissione bilancio, nella seduta del 26 luglio 2016, che in Aula nella seduta n. 342 del 22 giugno 2016 in occasione dell'apposito dibattito, che poi si protrasse anche nelle sedute n. 343 e 344 del 28 e del 29 giugno 2016.

3) Accordo del 12 luglio 2017

Rideterminazione della misura della compartecipazione regionale all'IVA.

Con il successivo **accordo del 12 luglio 2017 è stata rideterminata la misura della compartecipazione regionale all'IVA**, è stato stabilito il contributo della Regione ai liberi

consorzi di comuni e istituito un tavolo tecnico per la definizione del contenzioso finanziario pendente tra Stato e Regione al 31 dicembre 2016.

La regione si è impegnata inoltre a dare seguito al calcolo dei fabbisogni standard degli enti locali siciliani, tema già presente nell'accordo del 20 giugno 2016 e recepito dalla legge di bilancio 2017 (comma 513).

Anche tale accordo sulla compartecipazione regionale all'IVA è stato successivamente trasfuso nella modifica delle norme di attuazione dello statuto speciale, adottata con il decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16 che interviene sull'articolo 2 del D.P.R. 1074/1965, introducendo **la lettera a-bis** al comma 1 del suddetto articolo.

Il modificato articolo 2 stabilisce che **alla Regione siciliana sono attribuiti, a decorrere dal 2017, i 3,64 decimi del gettito dell'IVA** afferente al territorio regionale e che le spettanze regionali, come per la compartecipazione all'IRPEF, sono calcolate sulla base del maturato (in luogo del riscosso).

Per quanto concerne **i liberi consorzi di comuni la Regione si impegnava a destinare a tali enti un contributo di 70 milioni a partire dal 2017** (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016), che veniva escluso dal computo della riduzione della spesa corrente.

La norma della legge di bilancio 2018 (comma 829) che recepiva l'esclusione di tale contributo dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, è stata abrogata dalla legge di bilancio 2019 (comma 885) a seguito del nuovo accordo del 19 dicembre 2018 e delle nuove norme sulla riqualificazione della spesa regionale.

Gli effetti finanziari prodotti dai tre accordi esaminati sono riportati nella tabella seguente:

	ANNO 2014		var %	ANNO 2015		var %	ANNO 2016		var %	ANNO 2017		var %	ANNO 2018	
	previsioni	consuntivo		previsioni	consuntivo		previsioni	consuntivo		previsioni	consuntivo		previsioni	consuntivo*
tributo ex IRPEF	4.724.143	3.680.987	-22	4.850.450	4.353.726	-10	4.100.000	4.464.631	9	5.361.000	5.209.010	-3	5.802.550	5.740.220
IVA	1.986.524	1.727.578	-13	2.631.243	2.267.973	-14	2.250.000	2.550.603	13	2.380.000	2.025.552	-15	2.114.000	1.980.651
Tot tributo	6.710.667	5.408.565		7.481.693	6.621.699		6.350.000	7.015.234		7.741.000	7.234.562		7.916.550	7.720.871
Tot annuo	12.119.232			14.103.392			13.365.234			14.975.562			15.637.421	
	variaz. % 2015/2014			variaz. % 2016/2015			variaz. % 2017/2016			variaz. % 2018/2017				
	16,37			- 5,23			12,05			4,42				

* dati al 23 ottobre 2019

XVII LEGISLATURA

1) **Accordo 19 dicembre 2018**

L'accordo tra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto il **19 dicembre 2018** stabilisce la misura del contributo della regione alla finanza pubblica per il 2018 e **concorda una riduzione di tale contributo a partire dall'anno 2019**: il contributo quindi da 1.304,945 milioni di euro previsti per il 2018 passa a 1001 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 (con tali determinazioni si conviene che si dia attuazione alle sentenze della Corte Costituzionale n. 77/2015, 154/2017 e 103/2018):

L'accordo inoltre disciplina nel dettaglio le possibilità e le modalità per lo Stato di modificare unilateralmente il contributo richiesto alla Regione (solo se la variazione è limitata nel tempo, è adottata in presenza di "eccezionali esigenze di finanza pubblica" e l'ammontare dell'aumento non supera del 10 per cento l'importo del contributo) ed **attribuisce alla regione un contributo di 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole**. Il contributo **dovrà essere erogato in quote** di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

Con l'accordo la Regione si è impegnata altresì a ritirare i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi in materia di finanza pubblica e a rinunciare agli effetti finanziari positivi derivanti da eventuali pronunce di accoglimento di ricorsi pendenti anche proposti da altre regioni (punto 4).

In ragione dell'accordo sono state abrogate inoltre le norme della legge di bilancio statale 2017 e 2018 riguardanti gli impegni che la regione aveva assunto per la riduzione della spesa corrente e la riqualificazione della spesa poiché sostituite dalle nuove previsioni che stabiliscono:

- al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, che il Governo nazionale, nella legge di bilancio per il 2019, preveda **la possibilità di ripianare in trenta esercizi l'eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, nel 2017, di specifiche categorie di operazioni contabili** (trasfuso nel comma 874 della legge di bilancio 2019);

- al fine della riqualificazione della spesa regionale, **si autorizza la Regione ad applicare le norme nazionali che consentono di ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2014 in un massimo di venti esercizi a condizione che nel 2018 si registri un incremento degli impegni delle spese per investimento** in misura **non inferiore al 2 per cento** rispetto al corrispondente valore del 2017. La possibilità di ripianare il disavanzo è estesa anche al disavanzo di cui al 31 dicembre 2015 (trasfuso nel comma 886 della legge di bilancio 2019).

L'accordo è stato recepito con la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018) all'articolo 1, commi 874 e 880-886.

2) Accordo 15 maggio 2019

Il **15 maggio 2019** è stato sottoscritto un **accordo integrativo** del precedente in relazione al **sostegno agli enti di area vasta** della regione: liberi consorzi e città metropolitane.

I contenuti dell'accordo sono stati recepiti dall'articolo 38-quater del decreto legge n. 34 del 2019 che ha modificato la predetta legge di bilancio per il 2019.

L'accordo, fra i principali contenuti:

- autorizza la Regione a utilizzare per **il contributo alla finanza pubblica** una somma pari a **140 milioni di euro** nell'ambito della dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020 - riducendo di pari importo il contributo stesso;

- attribuisce alla Regione siciliana un importo pari a **10 milioni di euro per l'anno 2019** a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica;

- **incrementa per il 2019 il contributo che la regione Siciliana è tenuta a riconoscere** in favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane, di un importo pari a **100 milioni di euro**, oltre i 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'Accordo tra il Governo e la Regione siciliana del 12 luglio 2017.

- **prevede che le norme di attuazione in materia di finanza regionale e locale trasferiscano dal 2020 alla Regione siciliana la competenza in materia di finanza locale.**

Si ricorda, in ultimo, che con la Delibera di Giunta n. 197 del 15 maggio 2019 il Governo ha approvato uno schema di nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria che rivede l'impianto finora descritto. Tale schema dovrà essere esaminato dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto ed è riportato nell'appendice normativa.

Infine, per completezza, si fa presente che in data 12 giugno 2019 è stato approvato dalla Commissione paritetica lo schema di norme di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile, allegato nell'appendice normativa al presente dossier, schema trasmesso agli Uffici della Commissione 'Bilancio' dall'Assessorato regionale dell'economia. Nello schema è prevista, all'articolo 8, la possibilità di ripianare non oltre il limite massimo di dieci esercizi il maggior disavanzo relativo al riaccertamento straordinario dei residui.

L'efficacia della norma è subordinata, ai sensi del comma 2, "al parere favorevole della Corte dei Conti, sezione riunita centrale, in sede consultiva".

IL RUOLO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA NEL PROCEDIMENTO DI STIPULA DEGLI ACCORDI E DELLE NORME DI ATTUAZIONE

Come si evince dai paragrafi precedenti, l'attuale assetto normativo relativo alla definizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, così come quello relativo alla modifica delle norme di attuazione, imputano in capo ai Governi nazionale e regionale o agli organi emanazione degli stessi (quale la Commissione paritetica) la competenza a stipulare i relativi atti (accordi e norme di attuazione).

Con riferimento agli atti presi in esame dal presente dossier l'Assemblea regionale siciliana è stata coinvolta non in tutti casi e comunque sempre dopo la conclusione degli accordi nel seguente modo:

Accordo 20 giugno del 2016

Trasmesso all'Assemblea regionale con mail dell'Assessorato regionale per l'economia in data 22 giugno 2016 illustrato nelle sedute d'Aula del 22, 28 e 29 giugno 2016 e nella seduta della Commissione bilancio del 26 luglio 2016.

Accordo 19 dicembre 2018

Trasmesso all'Assemblea regionale siciliana con nota prot. n. 7145 del 21 dicembre 2018 dell'Assessore regionale per l'economia, pervenuta alla Commissione bilancio il 28 dicembre 2018.

Esaminato nella seduta d'Aula n. 111 del 16 aprile 2019 e nella seduta n. 123 del 18 giugno 2019 (ordine del giorno della seduta recava, al III punto "Comunicazioni del Presidente della Regione e dibattito sui rapporti finanziari Stato-Regione siciliana").

Accordo 15 maggio 2019

Trasmesso alla Commissione bilancio con nota prot. n. 3023 del 16/05/2019 inviata per email in pari data dalla segreteria dell'Assessore regionale per l'economia (si veda in proposito la seduta d'Aula n. 123 del 18 giugno 2019 relativa al seguito delle comunicazioni del Presidente della Regione e dibattito sui rapporti finanziari Stato-Regione siciliana).

La mancanza di una previsione formale del coinvolgimento dell'Assemblea regionale tuttavia non significa che la stessa non debba e non possa essere opportunamente informata e coinvolta, per esempio con atti di indirizzo o con altre modalità, in tali processi, al pari di quanto oggi previsto per i fondamentali atti di programmazione economico-finanziaria, sia attinenti all'impiego di risorse regionali che comunitarie.

La normativa vigente infatti prevede per esempio che sul DEFR l'Assemblea regionale siciliana si esprima sia nelle competenti commissioni che in Aula, con un atto di indirizzo.

Alla luce dell'evoluzione normativa e dell'importanza della materia, oggi la mancanza di una norma che disciplini in tal senso i rapporti Governo – Assemblea appare una lacuna da colmare.

Relativamente alla procedura di approvazione delle norme di attuazione, inoltre, va segnalata l'opportunità di prevedere un termine finale per l'emanazione da parte dello Stato delle suddette norme, atteso peraltro che esse sono frutto dell'accordo raggiunto in seno ad un organo paritetico Stato- Regione e che, pertanto, una volta raggiunto il suddetto accordo, non sembrano modificabili, attendendo soltanto in tempi auspicabilmente brevi, onde essere trasfuse in decreti legislativi, l'avallo ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La questione era già stata posta nel progetto di riforma dello Statuto approvato dall'Assemblea il 30 marzo 2005, “riforma Leanza”, che non ebbe seguito nel Parlamento nazionale per lo spirare della legislatura, che prevedeva di aggiungere all'articolo 43 dello Statuto il seguente comma: *“Sulle norme determinate dalla Commissione (paritetica) il Consiglio dei Ministri delibera entro centottanta giorni dalla trasmissione”*.

L'ANDAMENTO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NEL PERIODO 2015-2018

Premessa

L'articolo 11 della legge regionale n. 3/2015 e s.m.i. ha disposto, nelle more della definizione delle procedure di cui all'articolo 27 della legge n. 42/2009, l'applicazione nell'ordinamento della Regione delle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Le implicazioni più rilevanti di tale recepimento hanno riguardato, fra l'altro, il rafforzamento del principio della programmazione, l'introduzione dei principi della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato, nonché il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, al fine di adeguare le risultanze contabili al principio generale della competenza finanziaria potenziata.

In particolare, nel processo di attuazione della riforma contabile, l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, adottata con la deliberazione della Giunta regionale 10 agosto 2015, n. 204, ha comportato notevoli refluenze sulla gestione del bilancio 2015, con specifico riguardo alla rideterminazione del risultato di amministrazione.

La tabella che segue illustra il confronto fra i dati del disavanzo di amministrazione relativi a ciascun anno nel periodo 2015-2018.

DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

(dati in milioni di euro)

(1)	L.R. 21/2015 (ASSESTAMENTO 2015)	6.963	
(2)	L.R. 31/2015 (ULTERIORI VARIAZIONI DI BILANCIO 2015)	-3.135	
(3)	L.R. 24/2016 (ASSESTAMENTO 2016)	6.192	
(4)	L.R. 13/2017 (RENDICONTO 2016)	6.099	
(5)	L.R. 20/2018 (RENDICONTO 2017)	6.286	2.145 *
(6)	DELIB. G. REG. N. 213 e 281/2019 (RENDICONTO 2018)	6.973	400 **

(), (**) ulteriore disavanzo*

(1) La legge regionale n. 21/2015 (Assestamento 2015) determina, in negativo, il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui di cui alla deliberazione della Giunta regionale 10 agosto 2015, n. 204, in euro 6.963.105.178,16.

Tale Disavanzo, al netto del risultato di gestione del 2014 e delle somme già iscritte per perenzione, è ripianato in 30 esercizi a quote costanti pari a euro 164.180.871,87 ciascuna a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.

Si ricorda che il riaccertamento straordinario dei residui, previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche, è l'attività diretta ad adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 alla configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria così detta potenziata. Deve essere effettuato in unica soluzione, con possibilità di spalmare in 30 anni il maggior disavanzo che ne consegue.

Tale riaccertamento straordinario ha avuto luogo con la deliberazione della Giunta regionale 10 agosto 2015, n. 204, e ha riguardato 11.275 milioni di euro di residui attivi e 2.823 milioni di euro di residui passivi, con eliminazione di parte significativa dei medesimi, ed in particolare 10.795 milioni di euro di residui attivi e 2.261 milioni di euro di residui passivi.

(2) Si evidenzia tuttavia che con legge regionale n. 31/2015 (Ulteriori variazioni di bilancio 2015), in applicazione dei principi contabili richiamati dal d.lgs. n. 118/2011 – che prevedono la possibilità della copertura del disavanzo di amministrazione a seguito del riaccertamento, pari ad euro 6.963.105.178,16, con l'eccedenza dei residui attivi reimputati, non necessaria alla copertura dei residui passivi reimputati, pari ad euro 3.135.722.963,95 – è stata disposta la corrispondente riduzione del disavanzo, con modifica della quota trentennale di copertura, da euro 164.180.871,87 ad euro 59.656.773,07 annui (in diminuzione di euro 104.524.098,80).

In ordine ai profili di criticità della rideterminazione del disavanzo, si richiamano le considerazioni già espresse nel documento 16 del 2015 del Servizio Studi – Ufficio del Bilancio, avuto riguardo ai seguenti aspetti: opportunità di procedere ad ulteriori variazioni al bilancio di previsione 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017, oltre il termine previsto dalla normativa vigente e in mancanza della presentazione in Assemblea dello strumento finanziario per l'esercizio 2016; configurazione del riaccertamento straordinario dei residui quale operazione straordinaria una tantum da completarsi in unico provvedimento.

(3) La legge regionale n. 24/2016 (Assestamento 2016) determina, per effetto di accantonamenti e vincoli, in euro 6.192.510.889,72 il disavanzo complessivo.

(4) La legge regionale n. 13/2017 (Rendiconto 2016) determina, per effetto di accantonamenti e vincoli, in euro 6.099.560.466,09 il disavanzo complessivo.

Sulla congruità delle poste di accantonamenti e vincoli, individuate sulla base della normativa di contabilità, ed in particolare per quelle relative al contenzioso, ai contratti derivati e alle perdite delle società partecipate, nonché sull'effettività delle coperture del disavanzo complessivo di amministrazione, la Corte dei Conti, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto 2016, ha

formulato rilievi ed osservazioni sulle cautele da adottare al fine di impedire effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio.

Si rappresenta altresì che la Procura generale presso la Corte dei Conti ha promosso ricorso avverso la decisione di parifica, dichiarato inammissibile dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti in speciale composizione con decisione 44/2017/EL del 13 settembre 2017, per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, considerata l'intervenuta approvazione legislativa del Rendiconto.

(5) Nel 2018, anno di avvio della nuova legislatura, il Rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2017 è approvato con la legge regionale n. 20, al termine di un percorso caratterizzato da svariate deliberazioni della Giunta regionale, ed in particolare: n. 191 del maggio 2018, n. 223 del giugno 2018, n. 362 dell'ottobre 2018 e, infine, n. 476 del novembre 2018.

Il risultato di amministrazione è determinato, in negativo, in euro 6.286.779.324,51.

Come noto, il giudizio di parificazione per l'esercizio finanziario 2017 è stato caratterizzato da un differente approccio interpretativo sulle modalità di recupero del disavanzo di amministrazione, tra la parte regionale e la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

In particolare, in sede di parifica, la Sezione regionale ha stabilito che la quota non recuperata nel 2017 – pari a 536 milioni di euro secondo la ricostruzione di parte regionale e a 2.145 milioni di euro secondo la prospettazione dei giudici contabili – avrebbe dovuto formare oggetto di manovra correttiva di bilancio, nell'ambito della quale distinguere le quote derivanti dal riaccertamento straordinario e quelle ad esso non riconducibili, da sottoporsi a piano di rientro, ai sensi dell'articolo 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011.

Avverso la decisione di parifica il Governo ha proposto ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione. Nelle more di tale decisione, con legge regionale n. 21/2018 (Assestamento 2018), il disavanzo ulteriore rispetto a quello accertato in sede di Rendiconto (6.286.779.324,51), pari a complessivi euro 536.511.791,91 è stato così ripianato:

- a) euro 164.063.895,11 nell'esercizio 2018;
- b) euro 150.730.152,51 nell'esercizio 2019;
- c) euro 221.717.744,29 nell'esercizio 2020.

Con sentenza n. 1/2019/EL, le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno confermato la statuizione della Sezione regionale, con un disavanzo complessivo da ripianare pari a 2.145 milioni di euro (composto, in sintesi, dalle seguenti voci: 189 milioni, quale disavanzo 2017; 1.179 milioni, quale mancato realizzo da reimputazioni relative al riaccertamento straordinario 2015; 648 milioni, quale cancellazione definitiva di residui attivi da versare e la restante parte, quale disavanzo tecnico da riaccertamento ordinario 2017).

Sulla base dell'accordo Stato-Regione del dicembre 2018, la legge di bilancio nazionale, ed in particolare il comma 874 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, ha consentito di ripianare in 30

esercizi l'eventuale disavanzo derivante da specifiche categorie di operazioni contabili, ed in particolare: 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.

Sulla base di tale possibilità, con la I Nota di variazione al disegno di legge n. 475 del 2019 (Bilancio di previsione per il 2019 e per il triennio 2019-2021), agli esiti delle attività di riaccertamento ordinario del 2017, si è proceduto a ripianare il complessivo maggior disavanzo pari a 2.143 milioni di euro nel seguente modo:

- 1.597 milioni di euro in 30 anni (53 milioni a decorrere dal 2019);
- 546 milioni di euro nel triennio 2018-2020 (di cui 164 milioni già ripianati nell'esercizio 2018).

Da ultimo, con l'articolo 12 della legge regionale n. 13/2019 (Collegato alla legge di stabilità per il 2019) è stata, fra l'altro, prevista la possibilità di spalmare la residua quota di maggior disavanzo, pari a 546.128.822,79, anziché nel triennio 2018-2020, negli esercizi finanziari dal 2018 al 2021, attraverso una interpretazione delle previsioni di cui all'articolo 42, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011, oggetto tuttavia di contestazione da parte del Governo nazionale mediante apposita impugnativa. Tale maggiore disavanzo è stato così suddiviso:

- a) euro 164.063.895,11 nell'esercizio finanziario 2018;
- b) euro 127.354.975,89 in ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020;
- c) euro 127.354.975,90 per l'esercizio finanziario 2021.

(6) Ad oggi il Rendiconto per l'esercizio finanziario 2018 risulta essere stato approvato, in una prima versione con deliberazione della Giunta regionale n. 213 del giugno 2019, per essere sostituito dalla deliberazione n. 281 dell'agosto 2019.

In tale ultima versione, inviata alla Sezione regionale della Corte dei Conti per il giudizio di parificazione, il prospetto dimostrativo reca un disavanzo complessivo di 7.313 milioni di euro.

La predisposizione della nuova stesura del Rendiconto trae origine dalle esigenze di maggiore specificazione delle quote vincolate extraregionali del risultato di amministrazione espresse dalla Corte dei Conti con ordinanza n. 4 del 24 giugno 2019.

Sulla base delle informazioni fornite dall'Assessorato regionale dell'economia a seguito delle complesse attività di ricognizione contabile svolte, sono emerse, a fronte di una iniziale prospettazione di circa 2.700 milioni di euro, registrazioni inappropriate per circa 400 milioni di euro, riconducibili all'Assessorato regionale della sanità, come tali comportanti un corrispondente maggior disavanzo.

CONCLUSIONI

Sulla base di tali elementi e in attesa degli esiti del giudizio di parificazione del Rendiconto 2018, il maggior disavanzo, al netto della quota di 164 milioni di euro già coperta nell'esercizio 2018, ammonterebbe a circa 780 milioni di euro, come risulta, tra l'altro, dalla relazione sul Rendiconto generale 2018 predisposta per la Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana dall'Assessore regionale per l'economia il 24 settembre 2019.

Giova rammentare che le regole sul recupero del disavanzo devono essere riviste alla luce della recente sentenza n. 18 del 2019 della Corte Costituzionale, secondo la quale le rimodulazioni e le dilazioni pluriennali, che interessano numerosi esercizi, confliggono con i principi dell'equità intergenerazionale e della contabilità di mandato.

In tale contesto, si rappresenta che lo schema di norme di attuazione in materia di armonizzazione degli schemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, già approvato dalla Commissione paritetica nel giugno 2019 e in attesa di parere della Corte dei Conti Sezioni riunite centrali in sede consultiva, prevede la possibilità del ripianamento del maggior disavanzo derivante dalla cancellazione dei residui reimputati in sede di riaccertamento straordinario, entro il limite massimo di dieci esercizi. Tale schema è riportato nell'appendice normativa

Si segnala, da ultimo, che sulla base dell'accordo del dicembre 2018, il comma 886 della legge n. 145/2018 ha stabilito la possibilità per la Regione di applicare le norme sul ripiano ventennale del disavanzo in caso di riqualificazione della spesa per investimenti.