

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana Assessorato Regionale dell'Economia

L'Assessore

OSSERVAZIONI SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELL'ART. 16 DELLA L. 42/2009

La Legge 5 maggio 2009, n.42, recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione, ha indicato all'art.16 i principi e criteri direttivi alla cui stregua disciplinare, con appositi decreti legislativi, gli interventi speciali aggiuntivi di cui all'art.119, comma 5, della Costituzione, volti a rimuovere condizioni di squilibrio economico e sociale.

Com'è evidente il citato art.16 **non risulta applicabile alle Regioni a Statuto speciale**, stante la previsione di cui all'art.1, comma 2, della stessa Legge delega che indica negli artt. 15, 22 e 27 i soli applicabili, in conformità ai rispettivi Statuti, alle stesse Regioni.

Tale previsione trova conforto nella mera lettura del testo dello stesso art.27 della citata normativa alla stregua del quale le stesse Regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi e principi del processo federalista ad esse riferibili *"secondo criteri e modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi"*.

L'univocità interpretativa da attribuire alla clausola di esclusione derivante dal già menzionato art. 1, comma 2, trova risolutiva consacrazione nella sentenza della Corte Costituzionale n.201/2010 che, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale, che proprio la Regione Siciliana aveva sollevato in ordine ad alcuni articoli della stessa Legge 5 maggio 2009, n.42, ha avuto modo di ribadire che:

- gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a Statuto Speciale sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27, ritenendo come siffatta conclusione si fondi su di una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative;

- l'unico Organo statutariamente titolato ad esercitare la speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo di attuazione del federalismo fiscale in Sicilia rimane la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, precisando come l'attività del "tavolo di confronto" previsto al comma 7 dello stesso articolo 27 non possa in alcun modo interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello Statuto, riservata alla stessa Commissione paritetica.

In questa prospettiva il testo del decreto legislativo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 19/05/2011, relativo alla disciplina attuativa del più volte citato art.16 della Legge n. 42 del 2009, non fa espressa menzione della sua inapplicabilità alle Regioni a Statuto speciale nè contiene alcun rinvio alle norme d'attuazione dei rispettivi Statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare interventi speciali aggiuntivi di cui all'art.119 comma 5 della Costituzione la cui riferibilità alle Regioni a Statuto speciale non sembra potersi mettere in discussione avuto riguardo, in particolare, al contenuto dell'art.10 della L. Costituzionale 3/01.

In tale direzione non può, del resto, ignorarsi come già nella seduta della **Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome del 16 dicembre 2010** queste ultime hanno denegato la prevista intesa sullo schema di decreto legislativo in questione, subordinandola all'adozione di una serie di emendamenti, tra i quali, quello tendente a prevedere che la materia in questione avrebbe dovuto trovare applicazione nelle Regioni a Statuto speciale esclusivamente attraverso le rispettive norme di attuazione e quindi escludendone l'applicazione nei loro confronti.

Siffatta questione, puntualmente rappresentata nelle competenti sedi istituzionali, e' rimasta del tutto priva di considerazione nei deliberati del Governo.

A conferma di questa prospettazione giova ricordare che a norma del secondo comma del citato art. 27 della l. n.42 del 2009 le norme di attuazione degli statuti speciali del federalismo fiscale debbono tener 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 ricorrono, 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".

Mentre, il successivo settimo comma della medesima legge, introduce una specifica procedura volta a coniugare la complessiva applicazione dell'articolata normativa sul federalismo fiscale con il rispetto delle prerogative statutarie prevedendo che: *"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"*.

Appare di tutta evidenza la forte connotazione pattizia che il legislatore ha voluto assegnare all'attuazione della normativa sul federalismo fiscale perseguendo, nel contempo, l'obiettivo del celere inveroamento della riforma ed il rispetto delle prerogative statutarie delle autonomie differenziate. Lungi, pertanto, dal consentire qualsiasi pur recondito elemento di unilateralità che, al contrario, sembra

pervadere le iniziative governative, come quella di cui trattasi, con l'intento di comprimere l'ambito materiale del negoziato assumendo atti di diretta regolazione della fattispecie.

Ne discende che laddove si ritenesse applicabile lo schema di decreto attuativo dell'art. 16 alle Regioni ad autonomia differenziata ci troveremmo, al di là del dato testuale in precedenza richiamato, come confermato dal Giudice delle leggi, si determinerebbe **la sostanziale sottrazione di materia assegnata alla trattativa, nelle forme di rito dell'attuazione degli statuti speciali, tra lo Stato e la Regione, con conseguente regolazione unilaterale da parte del primo.**

La prospettata esclusione dall'applicazione del regime di cui all'art. 16 della legge sul federalismo fiscale per le autonomie differenziate, e', sotto altro profilo, pienamente coerente con l'impianto complessivo della stessa in quanto la medesima normativa appronta uno specifico regime per la perequazione infrastrutturale e che va fatto risalire all'art. 22 della stessa fonte normativa.

In tal guisa e' quindi su questa ultima disposizione normativa, e, conseguentemente, con le specifiche garanzie procedurali previste dalla stessa legge e declinate dalla Corte costituzionale con la summentovata sentenza, che va incentrata la disciplina sulle perequazioni infrastrutturali.

Tale soluzione permette di contemperare l'applicazione delle previsioni del citato art.22 con le preesistenti previsioni degli statuti speciali, di rango costituzionale, e per la Sicilia si ricordi specificatamente l'art. 38 dello Statuto siciliano, che si riconnette pienamente all'impostazione offerta dal legislatore del 2009. Senza ovviamente compromettere che, principi utili scaturiti dalla normativa applicativa dell'art.16 della stessa legge sul federalismo fiscale possano trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (a partire, ad esempio, dall'istituto del contratto istituzionale di sviluppo), **ma nel rispetto dei principi delineati di applicazione della legislazione sul federalismo fiscale e, soprattutto, dagli statuti di autonomia.**

V'e poi da ricordare che il delineato aggiramento delle prerogative delle autonomie differenziate operato dallo schema di decreto attuativo dell'art. 16 approvato dal Governo nazionale, si perpetra mentre langue del tutto l'applicazione dell'art. 22 della

legge sul federalismo fiscale, proprio riferito alla perequazione infrastrutturale, ossia della norma appropriata a normare la fattispecie in esame.

Va precisato in merito che il decreto ministeriale per la ricognizione degli interventi infrastrutturali in prima applicazione di tale ultimo articolo, emanato il 26 novembre del 2010, è stato pubblicato soltanto l'1 aprile scorso (Gazzetta Ufficiale n.75 del 1° aprile 2011, D.M. 26 novembre 2011 «*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), emanato dal Ministro dell'economia e finanze, d'intesa con i Ministri per i rapporti con le Regioni, per le riforme, per la semplificazione normativa, delle infrastrutture) e ciò mentre il c.d. Piano per il sud e la delibera Cipe n. 1 del 2011, determinano la sostanziale paralisi della spesa, in particolare in Sicilia, essendo stati disattesi tutti gli annunci del Governo nazionale sul tempestivo varo di iniziative per il Sud.

Con tale ultima delibera, pubblicata il 7 aprile 2011 e gravata da un esposto della Regione siciliana, dopo un lungo esame della Corte dei conti in sede di controllo, si è inteso provvedere alla rimodulazione ed alla revisione dei fondi Par Fas 2007/2013, con effetti del tutto paralizzanti per la Sicilia il cui Programma era stato oggetto di specifica presa d'atto da parte del Cipe nel luglio del 2009.

Giova peraltro ricordare che la medesima delibera CIPE assegnava 30 giorni, e quindi entro i primi di maggio, per procedere alla revisione dei programmi regionali già adottati (come quello della Sicilia, come precisato adottato nel luglio del 2009), ma, soprattutto, per verificarne, d'intesa con i Ministeri, la coerenza con le linee guida del c.d. Piano per il sud. Tuttavia, nessun atto concreto è stato posto in essere dagli uffici ministeriali, nonostante le reiterate richieste.

Ebbene non solo con la delibera in questione il Governo nazionale ha paralizzato la possibilità per la Regione di anticipare anche finanziariamente le risorse individuate per le iniziative programmate, ma violando il termine previsto dalla stessa delibera CIPE ha procrastinato tale preclusione oltre ogni ragionevole (e legittima) previsione. Basti per tutte richiamare il credito d'imposta per gli investimenti introdotto dalla l.r. n. 11 del 2009, reso, nella configurazione data dal legislatore regionale, non attivabile in favore delle imprese siciliane e per l'attrazione degli investimenti.

Invero, appare singolare, a tacer d'altro, che con un intervento attraverso il quale il Governo nazionale vorrebbe drasticamente "accelerare" la spesa nel Mezzogiorno, (addirittura bloccando una

misura come il credito d'imposta per gli investimenti in Sicilia privandola della necessaria fonte finanziaria).

Alla luce delle suddette considerazioni può dedursi, pertanto, come il contenuto del decreto legislativo abbia lacunosamente obliterato qualsiasi riferimento al principio pattizio (norme d'attuazione), statutariamente garantito, quale regola per disciplinare nelle Regioni a Statuto speciale gli interventi speciali aggiuntivi di cui all'art.119, comma 5, della Costituzione.

Quanto sopra a pena di ritenere viceversa, secondo una lettura interpretativa che potrebbe apparire del tutto abnorme proprio rispetto alle finalità che allo stesso art.119, comma 5, della Costituzione pone, che gli interventi aggiuntivi in questione non possano riguardare le Regioni a Statuto speciale e, particolarmente la Sicilia.

Senza considerare che la linea interpretativa sulla quale si fonda una interpretazione estensiva dell'art. 16 della l. n. 42 del 2009, non solo giunge ad obliterare del tutto le previsioni degli artt. 22 e 27, in palese violazione dei principi statuiti dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza del Giudice delle leggi, come ricordato ritenute specifiche per le autonomie differenziate, ma pone nel nulla anche le norme dello Statuto siciliano che prevedono puntualmente forme di perequazione infrastrutturale (art. 38 dello Statuto siciliano).

Lo schema di decreto e' pertanto illegittimo poiché incide direttamente sull'autonomia speciale sottraendo materie che per espressa previsione di legge - come detto suffragata dalla giurisprudenza costituzionale - debbono far parte del negoziato sul federalismo fiscale tra Regione siciliana e Stato. Tale negoziato, al pari di quanto avvenuto per altre Regioni ad autonomia differenziata, e' già stato attivato tra la Presidenza della Regione ed i Ministeri interessati ed in sede di Commissione paritetica. E' questa, e soltanto questa, la sede appropriata per la individuazione e la quantificazione pattizia delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali per la quale ben potrà riferirsi allo schema di decreto in questione, ma del quale va esclusa la diretta ed immediata applicazione nei confronti della Regione siciliana.

Palermo, 20 maggio 2011

L' Assessore
Prof. Avv. Gaetano Armao