

## Petizione per la Sicilia Zona Economica Speciale

### Preambolo:

La presente Petizione raccoglie i voti del Popolo Siciliano per trovare una soluzione alla storica Questione Siciliana nel quadro del vigente ordinamento italiano ed europeo. Questa soluzione, che in parte fa leva sulla condizione della Sicilia come regione ad autonomia differenziata, in parte sulle condizioni di insularità, garantite in linea di principio dai Trattati Europei, ma ancora prive di contenuti concreti, è individuata nella costituzione dell'intero territorio della Regione in "**Zona Economica Speciale**" dell'Unione Europea.

La "Zona Economica Speciale" o "Free Zone" (ZES in acronimo) è definita in genere come area di uno stato in cui vigono norme fiscali, doganali e, in genere, inerenti la materia economica e commerciale, diverse che nel resto del Paese. Le ZES sono in genere istituite in aree marginali o periferiche perché hanno la capacità di attrarre investimenti esteri, creare nuovi posti di lavoro, favorire l'insediamento di importanti infrastrutture, generare un ambiente competitivo, favorire le imprese ad alta tecnologia, in breve perché esse stimolano e producono un generale sviluppo economico e sociale nei territori che le ospitano.

La ZES induce, se introdotta, un vero e proprio *shock* economico nella regione ospitante, con benefici che spesso vanno ben al di là della Regione stessa.

Essa comprende in genere l'istituzione di una "Zona Franca", cioè di zona in sospensione di dazi, IVA, accise ed ogni altra imposta diretta, ma è al contempo un concetto molto più ampio.

Le ZES sono presenti in Europa in più di 70 casi, e, oltre alle comuni zone franche, sono da ricordare almeno i casi di Madeira, in Portogallo, la zona di Shannon in Eire, o le numerose zone economiche speciali in Polonia. In generale tutte le regioni insulari, conformemente ai Trattati europei, sin da quello di Amsterdam (1997) vedono riconosciuto uno *status* speciale all'interno del territorio europeo, sia pure con strumenti assai differenziati fra di loro. Esse sono strumento che attira in particolare gli investimenti diretti dall'esterno, investimenti i cui benefici vanno spesso ad aumentare la dotazione capitale dell'intero paese in cui l'area è ospitata.

I vantaggi sono in genere di tipo doganale, fiscale e vario (finanziario, infrastrutturale, legale).

In questo quadro la Sicilia costituisce un caso di scuola di ZES mancata, almeno sino ad ora, pur avendo in sé tutte le caratteristiche per valorizzare al meglio questa opportunità.

La Sicilia ha scontato un ritardato sviluppo, rispetto all'Italia e all'Europa, sin dalla nascita della CEE (1957) ed è stata sottoposta per decenni a strumenti di coesione economica e sociale che non hanno intaccato significativamente le condizioni di sviluppo della regione, lasciando anche all'Italia, se non all'Europa tutta, una potenzialità del tutto inutilizzata.

La Sicilia ricade nella condizione di regione insulare e transfrontaliera, oggetto di specifica tutela da parte dell'ordinamento europeo e – per inciso – teoricamente anche da parte di quello italiano che le riconosce costituzionalmente peculiari condizioni di autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria e persino in parte giudiziaria. Ad aggiunta della condizione istituzionale, da un punto vista puramente formale, vi è, questa volta da un punto di vista sostanziale, una condizione di estrema marginalità sociale ed economica che riguarda tutti gli standard della vita economica e sociale: dalla dotazione infrastrutturale all'attrattività per l'insediamento produttivo, dalla disoccupazione giovanile e strutturale ai livelli di reddito pro capite, una regione in perenne stagnazione, pur in presenza di potenzialità territoriali e umane di primissimo ordine. Tale posizione, marginale e

insulare, si somma a quella di snodo geografico della massima importanza, posta com'è al centro del Mediterraneo, e quindi cerniera indispensabile per i rapporti con i paesi africani e asiatici che si affacciano su questo mare, oltre che nodo infrastrutturale di prim'ordine per le infrastrutture informatiche globali e potenziale scalo intermedio per le rotte a più intenso traffico mondiale. In una parola “grandi problemi” ma “ancor più grandi potenzialità” che non possono essere conciliate con gli strumenti di politica economica convenzionali sin qui adottati.

La costituzione in ZES dell'intero territorio regionale sarebbe quindi in linea con le politiche regionali europee di coesione ed equilibrato sviluppo territoriale.

Dette motivazioni sono peraltro perfettamente allineate con le motivazioni storiche, geografiche, economiche e politiche che hanno visto riconoscere, sin dal suo nascere, da parte della Repubblica italiana, un'autonomia speciale alla Sicilia. Queste ragioni, compendiabili nel termine storico di “Questione Siciliana”, trovavano nella carta statutaria il compromesso tra le storiche aspirazioni indipendentiste di una antica nazione europea, dotata di stato e parlamento proprio da molti secoli, e la necessità dello Stato italiano di preservare l'unità politica del Paese. Questo “compromesso” fu trovato appunto in una carta autonomista che, proprio sul piano dell'economia, avrebbe dovuto trovare il suo punto di maggiore qualificazione.

La Sicilia, per Costituzione della Repubblica italiana, è già una ZES *ante litteram* che – qualora fosse stata regolarmente attuata – la Cee prima e la UE poi si sarebbero limitate a riconoscere più che istituire. La storia dell'Autonomia siciliana è invece, e purtroppo, una storia di mancata attuazione del dettato letterale dello Statuto, sostituito nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi da una legislazione e da un fisco del tutto centralizzati in cambio di una semplice autonomia di spesa che ha soltanto dato vita ad un modello assistenzialista e dirigista, incapace di creare sviluppo.

In tal modo la Sicilia è stata sequestrata per decenni dalle proprie vocazioni produttive, letteralmente condannata al sottosviluppo.

La costituzione della ZES, quindi, non è – se non solo formalmente – *altra cosa* rispetto all'attuazione dello Statuto. Lo Statuto è stato bloccato da interpretazioni capziose, centraliste e restrittive della Costituzione italiana. L'approvazione della ZES, una volta ratificata dall'Unione Europea, rappresenta quindi una sorta di sua attuazione postuma, fortificata dal maggiore rango delle norme europee rispetto alle fonti di diritto interno.

Nessuna altra risposta unitaria è possibile, se non quella della ZES. L'unica alternativa realistica ad essa, di fronte al conclamato fallimento di secolari politiche centralistiche, è la completa emancipazione politica della Sicilia, con l'annullamento degli effetti del plebiscito del 21 ottobre 1860, esecutivo dal 4 dicembre 1860, peraltro fortemente viziato sin dall'origine e validato solo dalla continuata prassi e, appunto, infine dal recepimento che l'Italia ha fatto del “patto statutario” proposto dalla Consulta regionale con il D. Lgs. N. 455 del 15 maggio 1946, patto ormai risolto per “inadempimento”, nonché con la rinegoziazione autonoma dei rapporti associativi con l'Unione Europea che il rinnovato “Stato di Sicilia”, che riviverebbe nello stato in cui si trovava al 4 dicembre 1860, andrebbe a istituire.

La ZES, unica soluzione a breve della “Questione Siciliana”, è quindi sia compatibile con l'ordinamento costituzionale italiano, sia con l'ordinamento europeo, sia con l'incomprimibile diritto naturale dei popoli al benessere e alla libertà. Essa è quindi legittima. Approvata con leggi dello Stato sarà ratificata dalla Commissione che verificherà che essa non costituisce “aiuto di stato”. Quest'ultima, poi, potrà tanto adeguare con propria proposta di normativa, il codice doganale UE, quanto proporre un regolamento UE

che dia sanzione di normativa europea alle leggi statali in questione. Questa strada peraltro darebbe maggiore forza allo strumento anche sul piano interno.

Per evitare che questo, infine, sia considerato un “aiuto di stato”, sono inibiti i trasferimenti compensativi da parte dello Stato italiano alla regione in parola, al di fuori dei normali interventi infrastrutturali per la coesione, che sarebbero comunque dovuti. La “ZES – Sicilia”, in altre parole, si finanzia da sé, a costo zero.

Il percorso giuridico che si delinea concilia la necessaria legittimità, con la non meno necessaria base democratica della riforma. Un passaggio così importante non può avvenire senza il determinante consenso del Popolo siciliano, né senza l’assenso formale da parte delle entità politiche nel quale questo è oggi inserito: la Repubblica italiana e l’Unione europea.

Le fasi delineate sono pertanto le seguenti:

- a) La presente **Petizione**, nella quale sono contenuti i punti salienti del progetto “Sicilia – Zona Economica Speciale”, supportata dal massimo numero di cittadini sottoscrittori;
- b) I due **disegni di legge-voto** approvati dall’Assemblea Regionale, rispettivamente in materia costituzionale ed ordinaria, definiti in ogni aspetto specifico e corredati da Relazione introduttiva e Relazione tecnica, per la quale già questa Petizione, in Appendice, apporta alcuni dati essenziali; la parte “costituzionale” della riforma deve contenere in sé le modalità di attuazione immediata senza attesa di ulteriori “decreti attuativi” da parte della Commissione Paritetica Stato-Regione che potrebbero distorcere la riforma o rinviarla *sine die*;
- c) **Referendum** consultivo, sui suddetti disegni di legge, da approvare da parte della medesima Assemblea Regionale, che deve chiamare al voto i cittadini siciliani con un quesito unitario sui due disegni di legge, sintetizzato nella semplice domanda: “Sei favorevole alla costituzione della Sicilia in Zona Economica Speciale?”;
- d) Approvazione dei DdL come **leggi dello Stato** da parte del Parlamento della Repubblica, supportati dal forte sostegno democratico di cui al precedente punto;
- e) Ratifica della Legge statale con **Decisione della Commissione** dell’Unione Europea, in quanto conforme ai Trattati europei, eventualmente “rafforzata” da adeguamenti della normativa europea esistente o con emissione di apposito Regolamento proposto, come iniziativa, alla Commissione, da parte del Parlamento Europeo su iniziativa degli Eurodeputati eletti in Sicilia;
- f) **Attuazione** della Riforma con leggi regionali e decreti regionali attuativi.

#### Contenuto della Petizione:

Per tutto quanto precede i Siciliani sottoscrittori di questa Petizione chiedono all’Assemblea Regionale Siciliana, in quanto legalmente possibile, economicamente conveniente e moralmente indifferibile che la stessa approvi, nei più brevi tempi possibili, ai sensi dell’art. 18 dello Statuto, due leggi-voto, da sottoporre per l’approvazione al Parlamento della Repubblica come legge dello Stato, rispettivamente ordinaria e costituzionale, a seconda che le materie investite riguardino o no lo Statuto, che, nel loro combinato disposto, costituiscano l’intero territorio regionale della Sicilia in “**Zona Economica Speciale**” dell’Unione Europea, da sottoporre a sua volta a ratifica da parte degli organismi europei competenti per la sua definitiva operatività.

I Siciliani sottoscrittori della presente hanno deliberatamente scelto di non presentare due completi Disegni di Legge di iniziativa popolare, lasciando al Parlamento siciliano la responsabilità e il merito storico di elaborare tali importantissimi strumenti di riscatto

economico e sociale della Sicilia, limitandosi a richiedere per dette leggi un obbligo di risultato, secondo i punti di seguito indicati.

La legge-voto di rango costituzionale sarà occasione, fra l'altro, per **decostituzionalizzare tutte le norme statutarie relative alla forma di governo regionale** (denominazione, funzioni e composizione degli organi della regione, modalità di elezione o di nomina, referendum regionali, eventualmente anche leggi elettorali, e temi connessi), le quali potranno essere modificate con leggi regionali approvate a maggioranza qualificata, nonché per **garantire una rappresentanza siciliana autonoma al Parlamento italiano**, con numeri di rappresentanti garantiti in Costituzione e legge elettorale affidata alla competenza del Parlamento regionale senza alcuno sbarramento a livello statale o condizionamenti dalla legge elettorale "nazionale".

La "Zona Economica Speciale" propriamente detta dovrà prevedere, nei due suddetti provvedimenti legislativi, almeno i seguenti contenuti:

1. Il territorio della Regione Siciliana sarà costituito integralmente in "**Zona Franca**" come territorio esterno alla linea doganale europea. I beni provenienti dall'esterno e immagazzinati, o soggetti a trasformazione, nel suo territorio saranno in sospensione di IVA, di accise e di qualunque tipo di imposizione indiretta. Essi saranno soggetti alle aliquote ordinarie degli stati europei al momento della loro immissione nell'area doganale europea. All'atto dell'immissione al consumo nel territorio della Sicilia essi **saranno assoggettati esclusivamente alle imposte indirette deliberate dall'Assemblea Regionale Siciliana**. La stessa Assemblea disporrà in esclusiva su ogni imposta indiretta sui servizi erogati nel territorio della Regione. La Sicilia disporrà della piena potestà legislativa, senza alcuna restrizione derivante dal diritto vigente nella Repubblica italiana, in materia di imposte indirette, tanto con riguardo alla definizione dei presupposti di imposta, quanto delle basi imponibili, delle deduzioni, delle detrazioni, delle aliquote, nonché delle modalità di accertamento e di riscossione dei relativi tributi che avverranno per mezzo di organi della Regione siciliana o di agenti da questa autorizzati.
2. La Sicilia **non potrà imporre dazi o contingentamenti** sui beni e servizi importati all'atto dell'immissione al consumo locale **con la sola eccezione** dei prodotti **agro-alimentari, sanitari ed educativi**, i quali potranno essere soggetti fra l'altro a standard di tipo qualitativo e a discriminazioni sulla base dell'origine del prodotto.
3. La Sicilia avrà **potestà legislativa piena anche in materia di imposte dirette**, come per le indirette, in materia di presupposti d'imposta, basi imponibili, deduzioni, detrazioni, aliquote, modalità di accertamento e di riscossione, da effettuare per mezzo di organi della Regione siciliana o di agenti da questa autorizzati, **senza diritto a compensazione alcuna da parte della Repubblica italiana ad eccezione del sostegno alle spese in conto capitale per la perequazione infrastrutturale**. **In ogni caso** le imposte dirette **non potranno superare**, per i redditi personali annui minori o uguali a 100.000 euro, l'**aliquota massima del 20 %**, e l'aliquota marginale del 25 % per le fasce superiori di reddito, con possibilità di detrazioni d'imposta per quoziente familiare e soglia minima esentasse.
4. **Tutti i redditi di capitale**, quali interessi, dividendi o capital gain, **non** potranno essere tassati, all'atto del realizzo o del trasferimento all'estero ad un'**aliquota maggiore del 5 %** a titolo di imposta definitiva.

5. Potranno essere previste aliquote di imposizione diretta di **maggior favore per i redditi da pensione percepiti da non residenti** che fissano la loro residenza nel territorio della Regione.
6. **I redditi d'impresa**, professionali e da partecipazione a società di persone **non** potranno essere tassati ad un'**aliquota** definitiva **superiore al 15 %** oltre ad un 1 % sui ricavi.
7. **I redditi da società di capitali**, con capitale minimo stabilito per legge e contratti di lavoro a tempo indeterminato nelle quantità stabilite per legge, **non** potranno essere tassati ad un'**aliquota** definitiva **superiore al 10 %** del reddito oltre ad un 2 % sui ricavi. A tale regime sono assoggettate anche le imprese esterne che producono reddito nell'Isola, la cui quota di reddito, riferibile al territorio della Regione, sarà determinata parte in base ai ricavi conseguiti parte in base ai costi sostenuti nel territorio della Regione.
8. Potranno essere **forfetizzate le imposte sulle micro-imprese e sulle imprese agricole**.
9. Potranno essere determinate **norme diverse per i redditi d'impresa degli enti non commerciali**, con un'aliquota massima del 5 % per le ONLUS per i redditi conseguiti e non distribuiti.
10. **L'aliquota IVA ordinaria non potrà eccedere il 10 %** e quella agevolata il 3 %.
11. **Potranno essere emanate norme fiscali e amministrative di maggior favore per le compagnie aeree e navali che porranno nell'Isola la loro sede legale**.
12. **Potranno essere disposte esenzioni totali** temporanee **per le imprese esterne** al territorio **che investiranno**, oltre soglie determinate con legge regionale, in tecnologie avanzate e/o con impiego di manodopera specializzata.
13. Per evitare la considerazione di aiuti di Stato **tutta l'amministrazione pubblica siciliana**, compresa quella di competenza legislativa statale e comprese anche le forze dell'ordine, **sarà devoluta all'amministrazione e al finanziamento da parte della Regione siciliana**, con la sola eccezione delle Forze Armate. Lo Stato italiano per contro, non potrà riscuotere altra entrata pubblica dalla Sicilia, neanche per finalità specifiche o eccezionali, se non un contributo pari al costo regionalizzato delle suddette Forze Armate, come determinato dalla Ragioneria generale dello Stato, maggiorato del 10 %, a titolo di contributo alle spese comuni, che la Regione devolgerà allo Stato con proprio trasferimento annuale.
14. **Resterà escluso** da questa netta separazione finanziaria tra Stato e Regione **il comparto previdenziale** i cui contributi e le cui erogazioni restano centralizzati negli enti previdenziali statali secondo la normativa dello Stato.
15. **La Regione determinerà le modalità di finanziamento degli enti locali e degli altri enti pubblici aventi sede in Sicilia, con propria potestà esclusiva**, a mezzo dell'istituzione di tributi propri o con compartecipazione ai tributi regionali o con trasferimenti e senza alcun sostegno da parte dello Stato italiano, eccezion fatta per le spese in conto capitale per la perequazione infrastrutturale.
16. **La Sicilia**, in unione monetaria con la Repubblica italiana, e con le unioni monetarie di cui questa farà a sua volta parte, **avrà la facoltà di emettere**, per mezzo di un proprio istituto pubblico, **certificati di credito fiscale**, irredimibili, a tempo indeterminato e senza interesse, valevoli per l'estinzione delle obbligazioni tributarie all'interno del territorio della Regione, nonché per l'estinzione di ogni tipo di obbligazione pecuniaria, nella percentuale minima del 50 %, sempre all'interno del territorio della Regione. Lo strumento sarà inconvertibile con la valuta legale e posto in parità 1:1 con lo stesso. L'Istituto di emissione del titolo avrà la vigilanza

esclusiva sulle aziende di credito aventi sede nel territorio della Regione Siciliana secondo il principio dell'*Home Country Control*, in condizioni di reciprocità con gli altri paesi dell'Unione. Sulle transazioni elettroniche effettuate con lo strumento di cui sopra la Regione potrà trattenere una Commissione; sulle transazioni in titoli fisici (cartacei o metallici), la stessa potrà applicare delle scadenze con "demurrage" al rinnovo. La Sicilia istituirà parimenti le altre autorità di vigilanza di settore, in perfetta corrispondenza alle analoghe istituzioni della Repubblica italiana.

17. **La Sicilia manterrà la piena libertà di circolazione** di merci, servizi, persone e capitali con il resto dell'Unione Europea, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge istitutiva della Zona Economica Speciale. Su tutti i capitali che escono dal territorio della Regione potrà essere disposta una Commissione regionale massima dello 0,1 %.
18. **La Sicilia avrà potestà legislativa piena ed esclusiva su tutti i settori coperti dalla normazione della Zona Economica Speciale, nonché su tutte le legislazioni di settore riguardanti ambiti economici suscettibili di iniziativa economica privata e sul diritto del lavoro** (ma non sulla previdenza sociale), sia in attuazione del proprio Statuto di Autonomia, sia per delega permanente da parte dello Stato italiano, irrevocabile senza parere favorevole del Parlamento regionale. Le leggi dello Stato italiano su tali materie non si applicheranno al territorio della Regione siciliana se non dietro apposito "recepimento" deliberato dal Parlamento regionale con modalità semplificate rispetto alle ordinarie leggi regionali. La Regione **dovrà usare tale potestà legislativa per eliminare tutti i regimi autorizzatori all'avvio di nuove iniziative imprenditoriali**, ad eccezione del comparto ambientale ed urbanistico per le nuove costruzioni, e fondare la propria vigilanza solo su controlli *ex post*.
19. **La Sicilia avrà nel proprio territorio la magistratura giudicante di ogni ordine e grado**, comprese le giurisdizioni speciali. La magistratura civile, penale, amministrativa, contabile, militare e varia, **avrà un proprio organo di pieno autogoverno**, sul modello del Consiglio Superiore della Magistratura e non risponderà agli organi dello Stato italiano se non per il rispetto delle leggi dello Stato, ma senza alcuna dipendenza disciplinare o gerarchica o di controllo, e sarà finanziata integralmente dalla Regione, come ogni altro comparto pubblico.
20. **Per tutti i conflitti di competenza**, legislativa, esecutiva, giudiziaria e finanziaria tra la Regione e lo Stato **sarà costituito un foro speciale**, con sede in Palermo, i cui componenti saranno sette e nominati nel seguente modo: tre dall'Assemblea Regionale Siciliana, tre dalle Camere della Repubblica, e il Presidente dai deputati al Parlamento europeo eletti nella circoscrizione di cui fa parte la Sicilia. A tal proposito **la rappresentanza siciliana al Parlamento europeo** sarà garantita nel numero di **5 eurodeputati** con collegio proprio e legge elettorale approvata dall'Assemblea Regionale, scorporando quindi la rappresentanza da quella sarda, che si vedrà garantito 1 eurodeputato eletto con collegio uninominale. Il Governo della Repubblica potrà adire il suddetto Foro per mezzo di un Procuratore generale, nominato dalle Camere della Repubblica. I suddetti giudici dureranno in carica per un mandato di 9 anni, con rinnovi parziali ogni 2 anni, e con i primi mandati parzialmente ridotti, per favorire il primo ricambio progressivo nei termini suddetti. La Corte, eventualmente sotto forma di "sezione staccata" della Corte Costituzionale italiana, sarà competente anche per le controversie sulla costituzionalità delle norme regionali e funzionerà, in sede penale, come "tribunale dei ministri" per i reati compiuti dai componenti degli organi esecutivi della Regione nell'esercizio delle loro funzioni. Contro le decisioni della Corte sarà possibile appello solo alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per le materie concernenti il diritto dell'Unione.

Sottoscrivono,  
i seguenti cittadini residenti nel territorio della Regione:

Segue

## **Nota tecnica allegata:**

Le leggi a valle di questa petizione, in astratto almeno, dovrebbero avere un allegato tecnico per dimostrare la “fattibilità finanziaria” delle stesse. La petizione, invece, in quanto delegante tale funzione agli organi legislativi, non presenta questa necessità immediata. Tuttavia si è ritenuto opportuno tracciare delle linee guida, nella presente “Nota tecnica”, proprio per dare un’indicazione sulle modalità di redazione di tali allegati, qualora questi si dovessero redigere.

Da una prima valutazione le norme che precedono non appaiono suscettibili di una compiuta valutazione finanziaria per due ordini di ragioni.

La prima è che, entrambi le leggi, quella di rango costituzionale e quella ordinaria che costituiscono un unico “combinato disposto”, attengono ad un’alterazione costituzionale sostanziale che preordina la determinazione dei flussi finanziari, e che quindi non può essere, a sua volta, preordinata da normative esistenti.

Una riforma di questa caratura, in altri termini, altera volutamente lo *status* geopolitico della Sicilia, all’interno della Repubblica Italiana e dell’Unione Europea, alla stregua quasi di una carta costituzionale. Saranno le programmazioni finanziarie a valle a doversi adeguare a questo nuovo ordinamento istituzionale, e non l’ordinamento istituzionale a “piegarsi” allo *jure condito* oggi vigente.

La seconda è che, proprio per la radicalità dell’intervento, qualunque previsione sarebbe gravata da una fortissima alea, che soltanto con l’andamento a regime del sistema potrà essere realisticamente sciolta. Qualunque previsione fondata su dati storici sarebbe infatti viziata da calcoli fondati su una dotazione di capitale, umano, tecnico, finanziario e ambientale, del tutto sottodimensionati rispetto alle potenzialità economiche del sistema produttivo siciliano, che appunto con questo intervento sarebbero liberate. Non si possono – a titolo di esempio – fare proiezioni, partendo da dati sulla disoccupazione giovanile superiori al 50 % e pensare che questo dato, strutturale con il vecchio ordinamento, permanga con quello nuovo.

La “Zona Economica Speciale” nasce appunto dalla constatazione del fallimento storico del modello di “sviluppo” rigidamente unitario, accentrato e fondato su aiuti finanziari dal centro; ogni previsione che ne replicasse lo scenario sarebbe quindi eccessivamente prudente.

Né, per contro, ci si può affidare a previsioni di scenari diversi che, per quanto realistici e probabili, nessuno ha mai ancora sperimentato. Il rischio, in questo caso, sarebbe quello opposto di un eccessivo ottimismo non confortato da una base informativa sufficientemente ampia.

La nota, quindi, è le “relazioni” che eventualmente saranno fatte seguire, non potrà che porre soltanto “clausole di salvaguardia” minime, per garantire in ogni caso la sostenibilità complessiva del sistema, qualunque siano gli esiti della riforma in esame.

Altra precauzione metodologica è che gran parte della riforma dà alle autorità legislative ed esecutive regionali alcune “potestà”, ma non dà – come è naturale – alcun indirizzo preciso su come queste potestà dovranno poi essere usate. All’interno, ad esempio, dei limiti massimi alla tassazione concessi dal nuovo sistema, spetterà a tali autorità decidere se e quanto adottare una fiscalità di vantaggio. Non è quindi in alcun modo predeterminabile il “costo” o il “beneficio” di tale utilizzo, se non attraverso le norme che, dopo questa epocale riforma, la Regione intenderà adottare. Saranno quelle, volta per volta, ad essere oggetto di valutazione sulla sostenibilità finanziaria, e non l’ordinamento generale, che si limita soltanto a dare una cornice istituzionale di riferimento.

Altre norme ancora, addirittura, contengono disposizioni sul potere legislativo, esecutivo, finanche giudiziario, e sono quindi praticamente prive di qualsivoglia effetto di natura finanziaria.

L’effetto finanziario netto derivante dall’introduzione della riforma, oggi non prevedibile in modo attendibile, può essere definito come la sommatoria algebrica tra le maggiori o minori entrate e le maggiori o minori spese, e può essere articolato in due sezioni ideali.

La prima di queste due sezioni riguarda i rapporti reciproci tra “sistema delle autonomie regionali e locali” (considerato come il consolidato tra Regione, enti locali siciliani, ed enti pubblici da questi controllati e finanziati) e “sistema delle amministrazioni centrali” (sostanzialmente lo Stato, e le sue dipendenze).

La seconda, invece, riguarda la P.A. nel suo complesso, in cui questi due sistemi sono consolidati a loro volta tra di loro.

Per entrambe queste due sezioni, non potendo essere date previsioni attendibili, vanno date clausole di salvaguardia, a tutela della complessiva tenuta del sistema e dell’armonica progressione dal vecchio al nuovo ordine.

Nel seguito saranno indicati prima analiticamente le classi di effetti finanziari indotti dalla riforma e successivamente le clausole di salvaguardia nelle due sezioni di cui sopra.



L'istituzione della Zona Franca non determina effetti finanziari immediati al momento del transito o del deposito della merce nel territorio della Regione. Le imposte indirette e i dazi doganali colpirebbero, infatti, la merce in ogni caso all'immissione nel territorio doganale dell'Unione Europea o, con le aliquote stabilite dalla Regione, all'immissione al consumo nel territorio della Regione. Vi sarebbe tuttavia un effetto positivo sui redditi, e quindi sulle relative imposte, dovuto alla migliore localizzazione in Sicilia di punti di deposito e di transito per merci dirette in Europa o altrove. La Sicilia diverrebbe una piattaforma logistica universale, vista la sua posizione sulla rotta navale più trafficata al mondo, e potrebbe intercettare anche traffici merci aerei.

Lo spostamento dell'autorità di statuizione sulle aliquote dirette e indirette dallo Stato alla Regione non comporta di per sé alcun effetto finanziario.

Lo spostamento integrale, o pressoché integrale, del gettito tributario maturato nel territorio della Regione siciliana dallo Stato alla Regione, determina una maggiore entrata per la Regione, cui corrisponde ovviamente una minore entrata per lo Stato, ma è compensata, in tutto o in parte, dalla parallela traslazione delle spese pubbliche, dallo Stato alla Regione, o ad altri enti pubblici aventi sede in Sicilia, quali gli enti locali. L'effetto netto di questa traslazione ha rilievo per la prima "sezione" degli effetti finanziari, ma non per la seconda, poiché complessivamente il gettito delle P.A., così come la spesa, resterebbero invariati o comunque dipendenti da decisioni a valle di programmazione delle risorse finanziarie.

Un effetto negativo sulle finanze regionali, ma positivo per quelle statali in egual misura, è la perdita totale dei trasferimenti statali. Alcune di questi, almeno in linea di principio, sono però risparmiati dalla riforma: quelli in conto capitale per programmi di investimento infrastrutturale, *ex art.* 38 dello Statuto, nonché i generici interventi per la coesione economico-sociale, di cui all'art. 119 della Costituzione.

Lo *status* speciale doganale comporta effetti diversi tra i settori "liberalizzati" e quelli protetti (prodotti agro-alimentari, sanitari ed educativi).

Per i settori liberalizzati (essenzialmente prodotti industriali e servizi commerciali e terziari) si hanno due effetti di segno opposto:

- Maggior gettito da imposte dirette, per effetto della diminuzione dei costi da importazione di fattori della produzione e beni capitali, che favorisce l'insediamento produttivo;
- Minor gettito da imposte indirette dovuto al calo generalizzato, o addirittura abolizione, di dazi e imposte sui beni importati.

Per i settori protetti gli effetti sono i seguenti:

- Maggior gettito da imposte dirette, dovute alla protezione delle imprese "regionali", e del lavoro locale, con trattenimento di valore aggiunto all'interno dell'Isola;
- Minore o maggiore gettito sulle imposte indirette sulle importazioni, in quanto comunque il loro livello più elevato ne potrebbe scoraggiare l'immissione nel mercato interno.

L'effetto netto positivo di questa liberalizzazione settoriale si giocherà sulla protezione dei soli settori nei quali la Sicilia è più vocata e sulla liberalizzazione di quelli nei quali è più economica la sostituzione con beni importati.

Il settore dell'educazione è "protetto" per motivi politici e culturali, con effetti trascurabili sulle finanze.

Il settore della sanità, se ben gestito, può tradurre la "protezione" dai prodotti d'importazione in una migliore prevenzione dei danni alla salute, e quindi in una minore spesa sanitaria. Tale minore spesa sanitaria può essere indotta anche da un maggior consumo di prodotto locale sottoposto a protocolli qualitativi rigorosi.

I limiti posti alle aliquote comportano effetti di segno contrastante e di esito finale indeterminato:

- Le limitazioni di aliquote, di per sé, per le fattispecie tributarie esistenti in Sicilia, determinano un minor gettito;
- Attraverso la leva fiscale, e il maggior reddito che da questo viene indotto, si avrà al contrario un maggior gettito;
- Un maggior gettito può essere determinato anche da una localizzazione in Sicilia di insediamenti produttivi già esistenti in altre aree; qualora queste siano in Italia, si ha una parallela perdita di gettito per l'erario.

La potestà legislativa regionale sulla finanza locale è in linea di principio neutrale, e non sono determinabili gli effetti *a priori* finché tale potestà non è usata.

L'introduzione della moneta complementare non comporta la creazione di nuovo debito, poiché il certificato di credito fiscale con la quale sarebbe emessa non corrisponde alla definizione di debito pecuniario secondo i vigenti regolamenti Eurostat. La sua introduzione ha bensì effetto sulla programmazione futura, essendo il

fabbisogno finanziario successivo all'introduzione della cosiddetta "moneta fiscale" la risultante di due effetti di segno opposto:

- Il minor gettito dovuto all'uso che i detentori del titolo di credito fiscale fanno alla scadenza dello stesso per compensarlo con il pagamento dei tributi;
- Il maggior gettito dovuto all'effetto moltiplicatore sui consumi, sui redditi e sull'occupazione.

In più, trattandosi di una moneta "regionale", si ha un effetto di sostituzione spontaneo di prodotti "globali" con prodotti locali. Questa sostituzione comporta effetti positivi sui redditi d'impresa e sull'occupazione locale e, ancora una volta, sulla qualità della vita con conseguenti minori spese pubbliche per il disagio sociale, l'emarginazione e la sanità, e maggiori entrate dovute ai maggiori redditi.

Altra via attraverso la quale la moneta complementare contribuisce all'incremento dei redditi d'impresa e degli investimenti è la crescita di liquidità del sistema. Potendo essere usata per i costi tributari (o fiduciarmente tra gli operatori interni al sistema regionale), essa libera risorse in moneta legale per pagamenti all'esterno del sistema. Il minor costo finanziario, dovuto alla minore intermediazione bancaria (oggi in Sicilia quasi tutta esterna), favorisce la redditività d'impresa, e per questa via ancora una volta i gettiti tributari. I maggiori investimenti incrementano sia l'occupazione sia la dotazione di capitale fisico-tecnico, incrementando il reddito di pieno impiego del sistema regionale.

Un'ultima via, questa più diretta, attraverso la quale la moneta complementare contribuisce al miglioramento dei conti pubblici è la riduzione del servizio del debito pubblico, sia per il rimborso dei prestiti, sia per gli oneri finanziari.

Le norme di carattere giudiziario, o elettorale, o istituzionale, hanno infine un effetto irrilevante sulla complessiva finanza pubblica, considerato soprattutto in relativo alla portata generale della riforma.

Per tutto quanto precede gli effetti finanziari (trascuando provvisoriamente quelli legati all'introduzione della moneta complementare) riguarderanno le due sezioni di cui si è detto sopra.

Si ipotizzi che l'effetto netto di tutte le dinamiche sopra rappresentate costituisca un aggregato troppo complesso ed aleatorio per poter essere stimato in modo affidabile.

Pertanto si diano, "a consuntivo", le seguenti clausole di salvaguardia.

#### Rapporti Stato-Regione:

A regime, formulandosi una netta separazione tra le finanze regionali e quelle statali, molti degli effetti di questo tipo saranno compensati da effetti uguali e contrari sulla controparte. In altre parole, una "maggiore entrata" per la Regione si può tradurre in "minore entrata" per lo Stato, mentre una "maggiore spesa" per la prima si può tradurre in una "minore spesa" per la seconda.

Le finanze regionali sono state contraddistinte nella storia, in estrema sintesi, da un primo passaggio di "maggiori entrate" dalla devoluzione dei maggiori tributi erariali (già dal 1947), cui hanno fatto da contraltare le spese sostenute direttamente dalla Regione e le restituzioni allo Stato per le spese ancora sostenute dallo Stato per conto della Regione.

Nel tempo la "devoluzione" dei tributi erariali (a partire dal DPR 1047/1965) da provvisoria che era agli inizi della vita finanziaria della Regione, si è tradotta in disciplina definitiva, deviando dal dettato originario dello Statuto, che prevedeva un'imposizione tributaria regionale *sostitutiva* e non *integrativa* di quella erariale, la quale era espressamente limitata alle fattispecie indicate dal secondo comma dell'art. 36.

A fronte di questa generalizzata "devoluzione" di tributi, teoricamente totalitaria, alla Regione sono state progressivamente accollate tutte o quasi le funzioni amministrative ed esecutive previste dal 1° comma dell'art. 20 (quelle sulle quali la Regione vanta una potestà legislativa, sia essa esclusiva o concorrente).

Nel tempo, tuttavia, per mezzo di interventi legislativi o regolamentari da parte dello Stato, già a partire dalle epocali riforme degli anni 1972 (introduzione dell'IVA) e 1973 (introduzione dell'imposizione personale progressiva in attuazione del dettato costituzionale), lo Stato ha progressivamente sottratto risorse alla Regione senza compensare questa sottrazione con analoghi trasferimenti compensativi o ripresa di funzioni amministrative.

La giurisprudenza contabile, al contempo, non ha mai considerato "danno erariale" il danneggiamento delle ragioni di una Regione o di un ente locale a favore dello Stato, teorizzando una ideale compensazione dei conti in un altrettanto ideale consolidamento dei conti della Pubblica Amministrazione.

In questo modo, senza reale "copertura finanziaria", lo Stato ha potuto sottrarre nel tempo risorse alla Regione, la quale non ha potuto trovare altra copertura se non quella di un progressivo taglio della spesa o di un ricorso all'indebitamento, con pregiudizio degli equilibri finanziari futuri, conducendo l'amministrazione regionale, e di conseguenza anche quella locale che dalla prima dipende, a condizioni di strutturale dissesto.

Al contrario, invece, laddove la Regione ha rivendicato cespiti ad essa spettanti per Statuto, lo Stato ha sempre obiettato che tali cespiti non possano essere trasferiti alla Regione se non al prezzo di far accollare alla stessa nuove branche della spesa pubblica. Con questa asimmetria di trattamento la "copertura

finanziaria” sembrerebbe valere soltanto per il trasferimento di risorse tributarie alla Regione e non viceversa, determinando una insostenibile sperequazione, tanto iniqua quanto illogica.

Da ultimo il più recente emendamento del decreto attuativo in materia finanziaria, non attribuisce nuove risorse alla Regione, ma si limita a riconoscere allo Stato una “compartecipazione” su tributi erariali originariamente devoluti alla Regione in modo integrale, senza alcun trasferimento compensativo di segno inverso né ripresa di funzioni e spese da parte dello Stato. È pur vero che il “nuovo” decreto (in realtà l’emendamento di quello vigente dal 1965), adottato in esecuzione dell’accordo tra Stato e Regione del 20 giugno 2016, non fa che fotografare lo stato “illegittimo” delle cose, senza togliere, almeno in apparenza, ulteriori risorse rispetto a quelle già disponibili per la Regione, anzi forse restituendone una parte. Ma è anche vero che il suddetto decreto sembra “dimenticare” che la sottrazione di risorse alla Regione nel tempo era avvenuta senza alcuna compensazione a suo favore e in modo del tutto illegittimo. Il progetto, innanzitutto, dovrebbe quindi ripristinare condizioni di equità e di leale collaborazione tra Stato e Regione, anche sanando il “debito” dello Stato per tutti gli anni in cui l’ordinamento statutario vigente è stato apertamente violato ai danni della Regione Siciliana.

Dal punto di vista metodologico, pertanto, la “copertura finanziaria” dell’operazione in parola va fondata sull’originaria capacità contributiva del territorio medesimo e separata dalla complessiva sostenibilità del sistema che è altro problema.

A prescindere da valutazioni prospettiche che, considerata l’alea delle previsioni in presenza di un intervento così radicale, sarebbero comunque di dubbia attendibilità, si possono, in via logica, fare tre ipotesi limite. La prima è che, dalla separazione dei conti, la Regione abbia uno svantaggio netto a favore dello Stato. La seconda è che, nella suddetta ipotesi, non vi sia alcuno vantaggio o svantaggio reciproco tra le parti. La terza è che, sempre nella suddetta ipotesi, la Regione abbia un vantaggio netto a sfavore dello Stato. La seconda ipotesi naturalmente esclude qualsiasi problema di copertura.

Nella prima e nella terza ipotesi va comunque considerato che la separazione delle finanze rende il prelievo erariale sulla Sicilia del tutto marginale, ma comunque esattamente corrispondente ai residui servizi che lo Stato (ad esempio la difesa) svolge per conto della Sicilia.

A parte eventuali interventi per la coesione economica e sociale o per il recupero del gap infrastrutturale (come quelli previsti dall’art. 38 dello Statuto della Regione Siciliana), lo Stato, a progetto attuato, non avrebbe in pratica alcun “peso” finanziario proveniente dalla Sicilia, né alcun guadagno, restando le due finanze del tutto separate in ragione delle rispettive capacità contributive (fatto salvo il comparto previdenziale, non agevolmente separabile e comunque neutrale rispetto alle attuali condizioni in quanto immutato).

La condizione di lungo termine sarebbe quindi caratterizzata da sostenibilità ed equità, non essendo prevista, al di fuori delle modeste previsioni perequative di cui sopra, alcun gettito continuo dal Continente verso l’Isola, o in senso inverso, che troverebbero difficile giustificazione.

Lo “sbilancio”, quindi, per quanto ingente possa essere, si troverebbe solo nell’adeguamento di breve o medio termine verso l’equilibrio di lungo termine.

Per evitare, ad ogni modo, che questo squilibrio possa dare luogo a scompensi non sostenibili nel breve termine, la legge attuativa può ben disporre un adeguamento molto smussato, ad esempio su un orizzonte ventennale, delle reciproche ragioni.

Si fa al proposito un esempio numerico.

Nel primo anno di attuazione della riforma la Regione rediga i propri documenti preventivi sull’ipotesi di un effetto nullo sulle reciproche ragioni.

Nei fatti, tuttavia, il I rendiconto evidenzia un miglioramento delle ragioni della Regione, rispetto a quelle dello Stato, pari ad 8 miliardi annui.

In applicazione di questo “vantaggio”, per dare allo Stato il tempo di adeguare i propri conti a tale minore entrata netta, la Regione devolgerà il 95 % di questa maggiore entrata allo Stato, e quindi una somma pari a 7,6 miliardi di euro nell’ipotesi. Lo Stato dovrà coprire in questo modo soltanto una minore entrata di 400 milioni, facilmente allocabile su un bilancio delle dimensioni di quello dello Stato italiano.

Tale cifra viene quindi congelata negli anni a seguire e, a prescindere dagli andamenti contingenti della finanza pubblica, ogni anno la Regione abbatte il proprio trasferimento allo Stato di altri 400 milioni, fino al completo azzeramento in 20 anni circa.

Se il verso è quello descritto lo Stato non potrà obiettare nulla alla Regione, in quanto l’attuazione del progetto rivelerà che, allo stato attuale, l’Italia, mediamente più ricca, drena ogni anno risorse da una regione più povera, aggravandone lo stato di povertà, senza dare nulla in cambio. La gradualità del sacrificio per lo Stato renderà per contro possibile un adeguamento progressivo alla perdita di un cespite di finanziamento che, privo di contropartita, avrebbe la natura quasi di “prelievo coloniale”.

Se invece il verso fosse inverso, sarà lo Stato a garantire, su un ventennio, alla Regione un flusso inverso progressivamente decrescente, ma – anche in questo caso – nulla lo Stato potrebbe obiettare giacché dall'operazione avrebbe un vantaggio netto e progressivo nel tempo.

Per le ragioni dette, le previsioni di tale trasferimento unilaterale, da o verso la Regione, non è necessario che siano “studiate” tecnicamente in modo preventivo, stante il loro modo di progressiva copertura, se non per stabilire un congruo “acconto” il primo anno, da rettificare all'approvazione del primo preventivo.

Si può ben affidare alla Ragioneria generale dello Stato il computo preventivo per il primo anno, da stornare in modo compensativo già *ex ante* e da rettificare successivamente all'approvazione del primo rendiconto.

Si faccia un altro esempio numerico per chiarire questo procedimento. Si supponga di commissionare lo studio alla Ragioneria generale dello Stato e questa ravvisi un vantaggio netto della Regione pari a 6 miliardi di euro annui.

In questo caso, nel primo documento preventivo, la Regione computerà come maggiore entrata soltanto il 5 % di tale maggior gettito (e quindi, nel caso di specie, non più di 300 milioni di euro). I restanti 5,7 miliardi saranno programmati come trasferimento in uscita dalla Regione verso lo Stato, in quattro tranches proporzionali alle principali scadenze trimestrali e annuali delle più importanti imposte dirette o indirette.

Rispetto a questa prima previsione si possono avere, naturalmente, scostamenti positivi o negativi, che saranno registrati soltanto nel consuntivo.

Se, ad esempio, le maggiori entrate nette per la Regione si rivelassero pari soltanto a 5 miliardi. Nell'anno  $t + 2$  dell'introduzione della Riforma (posto  $t$  l'esercizio dell'introduzione della riforma), lo Stato dovrebbe rimborsare alla Regione la seguente somma:  $(5 \% \text{ di } 6 \text{ miliardi}) - (5\% \text{ di } 5 \text{ miliardi}) = 50 \text{ milioni}$ . Nella programmazione dell'anno  $t + 2$ , non essendo ancora disponibile alcun rendiconto, si può adottare la somma stimata per  $t + 1$  (eventualmente aggiustata secondo le risultanze della legge di assestamento), e conguagliare nell'anno  $t + 3$ . Dall'anno  $t + 3$  in poi, il rendiconto di  $t + 1$  cristallizza l'effetto netto della riforma, e ogni anno il trasferimento dalla Regione verso lo Stato è programmato con un abbattimento progressivo del 5 % di 5 miliardi (cioè con un abbattimento di 250 milioni ogni anno). Già nell'esercizio  $t + 2$ , alla disponibilità del rendiconto di  $t + 1$ , il conguaglio sull'acconto  $t + 2$  può essere aggiustato nella seconda parte dell'anno, per poi andare a regime dall'esercizio  $t + 3$  fino all'esercizio  $t + 19$ , in cui il trasferimento dalla Regione allo Stato si ridurrebbe a 250 milioni, per azzerarsi del tutto in  $t + 20$ .

Con questa procedura non ha alcuna importanza, nella redazione delle leggi in esame, la previsione minuta degli effetti reciproci tra Stato e Regione, in quanto la stessa potrebbe essere delegata, nelle sue fasi transitorie, a stime della Ragioneria generale dello Stato, e, dopo i primi consuntivi, seguire le risultanze certe della contabilità pubblica.

### Compatibilità sistemica della riforma

Diverso è il discorso sulla compatibilità complessiva della norma, con riferimento quindi al sistema unitario e consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Rispetto a questo profilo la riforma potrebbe portare ad un effetto netto positivo, nullo o negativo sulla finanza pubblica.

Nel caso di un effetto positivo o nullo non si rileva alcuna incompatibilità, e sarà decisione di politica fiscale, in gran parte nelle mani della Regione, decidere se destinare questo residuo a defiscalizzazione, ovvero a investimenti, ovvero a interventi sociali straordinari e a tempo per l'eversione del precariato, ovvero ancora a maggiori e migliori servizi alla collettività.

Nel caso di un effetto negativo va stabilita una clausola di salvaguardia.

In prima battuta tale effetto negativo va compensato con l'emissione di moneta complementare fino alla completa capacità del sistema di assorbirla senza alterazioni significative del livello dei prezzi. Ciò presumibilmente avverrà al pieno impiego dei fattori della produzione.

Qualora questo strumento si rivelasse insufficiente, saranno inibite tutte le defiscalizzazioni al di sotto dei massimali sopra rappresentati fino al completo assorbimento dell'effetto negativo.

Qualora, infine, anche questo strumento si rivelasse insufficiente, la Regione ridurrà la spesa fino ad assorbire l'intero effetto.

La “chiusura” del sistema, invece, non avviene mai per mezzo del ricorso al debito, giacché questo non conduce a equilibrio strutturale. Ciò non significa che il debito sia del tutto bandito da questo sistema.

Il ricorso al debito, nel modello proposto, dovrebbe essere consentito solo nei seguenti tre casi:

- Spese per investimenti pubblici in infrastrutture;
- Sbilanci transitori per eccesso di organico pubblico dalla precedente gestione “assistenziale” da assorbire nell'arco di un decennio al massimo per mezzo di un rallentamento del *turn-over*;

- Politiche anticicliche, con un ricorso al debito nelle fasi di stagnazione compensate da una riduzione del debito nelle fasi di espansione per raffreddare l'economia.