

L'ECONOMIA SICILIANA NEL 2022, LA CONDIZIONE DI INSULARITÀ E LE SFIDE DEL PNRR

di

Gaetano Armao

Vice-Presidente ed Assessore all'economia della Regione Siciliana

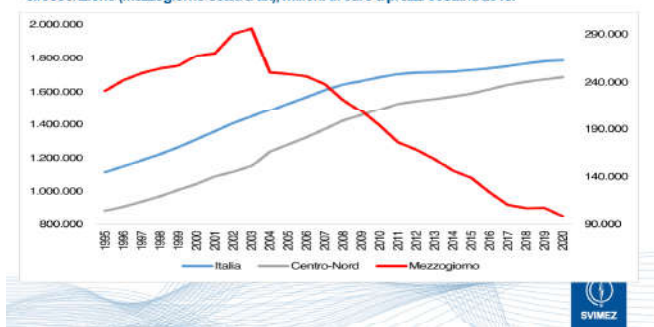
1. Il rafforzamento delle dinamiche di crescita. - 2. Investimenti della coesione territoriale e programmazione europea 2021-2027 - 3. Le risorse del PNRR tra opportunità e criticità: la pregiudiziale burocratica. - 4. Accordo di finanza pubblica con lo Stato 2022-2025 e negoziato sull'autonomia finanziaria. - 5. Il riconoscimento della condizione dell'insularità. - 6. I costi ed i fabbisogni standard. - 7. I risparmi determinati dalla chiusura dei derivati e gli ulteriori interventi per il contenimento dei costi. - 8. La riforma della normativa di bilancio regionale. - 9. Alcune questioni concernenti il credito. - 10. Le prospettive per il futuro.

1. La crescita nell'anno in corso, in base alle informazioni acquisite, si prospetta superiore a quanto previsto dalle pur ottimistiche analisi estive¹. Ciò grazie alla coincidenza di un'inflazione maggiore ed ai bassi tassi di interesse, ciò consente di attendersi una lieve riduzione anche del deficit in percentuale del PIL (Prodotto interno lordo), con l'aiuto della circostanza, che può essere interpretata alternativamente quale minore bisogno o più scarsa efficienza nell'erogazione, di una minore spesa effettiva per i vari sostegni previsti per l'economia nell'emergenza pandemica.

L'economia è sostanzialmente ripartita a livello europeo e nazionale e questo determina significative ricadute nel contesto regionale, già evidenti con le tendenze espresse dalla stagione turistica estiva dell'anno in corso e con l'andamento delle esportazioni, in particolare nel settore *non oil*, che costituiscono elementi essenziali per la costruzione di una ripresa duratura.

Una ripresa che, terminato lo sforzo straordinario di investimento pubblico attivato a livello europeo, nazionale e regionale possa consentire di ricostruire un tessuto produttivo lacerato da decenni di crisi, aggravato dal crescente divario nord-sud e con una pesante perdita di base produttiva, come recentemente rilevato da SVIMEZ ed ampiamente illustrato nella *Nota di aggiornamento al DEFR* della Regione Siciliana.

Fig. 6. Stock di capitale lordo nei servizi destinabili alla vendita al netto dell'immobiliare, per circoscrizione (Mezzogiorno scala a dx), milioni di euro a prezzi costanti 2015.



Fonte: SVIMEZ

¹ Alcune delle considerazioni di questo scritto sono estratte dalla *Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale* approvata dalla Giunta regionale siciliana il 27 ottobre 2021 con delibera n. 445 che ha aggiornato le previsioni economico-finanziarie per il triennio 2022-2024 tenendo conto delle più recenti proiezioni sullo stato dell'economia. La nota di aggiornamento ha indicato, altresì, il quadro della politica macroeconomica che il Governo intende seguire alla luce di dati tendenziali già noti e molto positivi, i termini di crescita consolidata anche se con le necessarie cautele sulle dinamiche inflative tornate di attualità anche a causa dell'incremento dei costi delle materie prime.

Le politiche di bilancio regionali, incentrate sul contenimento di spese e debito e confronto con lo Stato sul piano delle entrate, hanno consentito di affrontare e superare l'impatto della crisi pandemica.

In particolare, è stata superata la morsa del cosiddetto "effetto forbice" che a livello europeo ha colpito Regioni ed autonomie locali, indicato dall'ultimo *Eurobarometro* del Comitato europeo delle Regioni². Effetto causato dalla crisi economica determinata dalla pandemia da COVID-19 e determinato dal dispiegarsi della diminuzione delle entrate unita all'aumento della spesa sanitaria e di sostegno alle attività produttive ed alle famiglie, che ha messo in pericolo le finanze pubbliche dei comuni, delle città e delle regioni dell'UE.

Tale effetto è stato mitigato, se non addirittura annullato, in Sicilia negoziando con lo Stato la copertura integrale delle minori entrate derivanti dal gettito fiscale diretto ed indiretto. Tale tendenza di compressione delle entrate dispiega ancora i propri effetti sugli equilibri di bilancio ed è plausibile che ciò continuerà a determinare, in relazione alle modalità di computo con il MEF di dette entrate, anche nel futuro esercizio.

La copertura statale ha riguardato anche le spese per la Sanità e le misure di protezione civile adottate per contrastare la pandemia. Mentre una parte consistente degli interventi di ristoro e sostegno ad imprese e famiglie - all'altra si è provveduto direttamente con ingenti fondi regionali - sono stati coperti dalla riprogrammazione di fondi europei e nazionali nel contesto della ricollocazione dei fondi strutturali³ nel contesto del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), la cui legittimazione va rinvenuta nell'art. 175 TFUE.

Come evidenziato dalla *Nota di aggiornamento al DEFR* - che giova ricordare si definisce necessariamente sulla base delle previsioni contenute nell'analogo documento statale - emerge un quadro programmatico di crescita del PIL reale della Sicilia notevolmente irrobustito e pari a 6,2% nel 2021, 5,2% nel 2022, 3,4% nel 2023, 1,9% nel 2024.

Tale proiezione straordinariamente positiva (quasi 17 punti di incremento del PIL in quattro anni) si fonda sull'attivazione della spesa di sviluppo e dal complesso delle politiche di rilancio, secondo il profilo temporale e gli importi previsti dall'azione del Governo regionale.

Le tendenze declinate dalla *Nota* non solo consentono così di recuperare entro il 2022 la perdita patita nel 2020, quando il PIL regionale si è ridotto dell'8,4% (-8,9 in Italia), ma risulta un incremento di oltre 1 punto - in linea con tutte le previsioni - per il 2021 rispetto a quanto descritto dal DEFR (nel quale il valore del

² Il *Barometro annuale regionale e locale dell'UE*, è stato presentato a Bruxelles il 12 ottobre 2021, consultabile in <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer%202021%20teaser%20it.pdf>. A titolo di esempio, si è stimato che nel 2020 la diminuzione delle entrate già solo delle autorità subnazionali di Francia, Germania e Italia sia dell'ordine di 30 miliardi di EUR per i tre paesi, cifra che rappresenta il 10 % dei rispettivi. Oltre il 90 % delle regioni e degli enti locali dell'UE ha previsto un crollo delle entrate a causa degli effetti economici della pandemia.

³ Tale intervento è stato realizzato attraverso la *Coronavirus Response Investment Initiative*, approvata dal Consiglio europeo il 1 Aprile 2020, cui ha fatto seguito la proposta di un nuovo pacchetto di misure straordinarie contenute nel *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* al quale si è altresì riconnessa la Comunicazione della Commissione "Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak" - COM 2020/C 91 1/01", con la quale gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato.

PIL programmatico regionale era previsto in crescita del 5,1 %, già in incremento rispetto a quello statale che, nel DEF statale, si attestava al 4,5%)⁴.

Anche se occorre assumere un approccio che contemperi la positiva considerazione delle spinte di crescita, ben superiori all'inevitabile rimbalzo successivo alla drammatica crisi economica innescata dalla pandemia e dalle misure restrittive per farvi fronte, con l'attenzione che dopo la straordinaria iniezione finanziaria determinata dalle misure di sostegno e ristoro per alimentare la resilienza e quelle che si stanno varando in attuazione del *Piano nazionale di resilienza e ripresa* (PNRR), consentano alla Sicilia di recuperare il divario economico rispetto al centro-nord, di ricostruire un tessuto imprenditoriale che si presentava - come evidenziato da questa *Nota* - ampiamente lacerato e desertificato già prima della crisi, di recuperare in termini di occupazione e tutela del capitale sociale nonché di competitività, fortemente compromessa nell'ultimo ventennio, in linea con quella, più o meno marcata, del Paese.

Tendenza di lungo periodo negativa per l'intero paese

Fig. 1. Graduatoria delle regioni italiane per Pil regionale pro capite (in parità di potere d'acquisto) in % dell'UE a 27 paesi

Regioni	2000	2008	2019	Regioni	2000	2008	2019
PA. Bolzano	11	19	17	Marche	68	96	109
Lombardia	14	22	36	Abruzzo	101	122	135
PA. Trento	16	32	39	Umbria	57	101	127
Emilia-Romagna	20	35	46	Basilicata	138	166	150
Valle d'Aosta	19	24	40	Sardegna	148	157	169
Veneto	31	51	68	Molise	131	146	172
Lazio	22	31	62	Puglia	157	190	190
Liguria	38	49	78	Campania	156	178	191
Friuli-Venezia Giulia	36	62	80	Sicilia	159	180	197
Toscana	41	68	82	Calabria	171	193	202
Piemonte	35	60	84				

Fonte: SVIMEZ

Quanto queste spinte siano un effetto di rimbalzo, cioè un effetto statistico di crescita rispetto alla caduta del PIL dello scorso anno, e quanto un primo, ma pur significativo passo, più lungo del previsto, di un sentiero di crescita sostenuto e stabile, va quindi valutato con attenzione.

Invero come avvenuto durante le fasi più gravi della pandemia, ma anche adesso nella fase del rallentamento delle misure di contrasto effetto dei successi della campagna vaccinale, le previsioni vanno continuamente aggiornate ed adeguate, ed in proporzioni assai significative, anche a causa di fattori di rischio presenti nello scenario internazionale con i loro riflessi nazionali su inflazione, difficoltà di approvvigionamenti di materie prime e *input* intermedi, incertezze sul futuro della pandemia, possibili instabilità dei mercati finanziari, ma anche preoccupazione per le varianti della pandemia che segnano sempre il pericolo di nuove restrizioni.

Assistiamo, dopo la riduzione delle restrizioni alla circolazione ed agli scambi, ad una ripresa consistente che tende a superare le dinamiche del puro rimbalzo dei consumi, e che si connota per un chiaro irrobustimento degli investimenti pubblici e privati evidenziando, in un contesto oggettivo di persistente incertezza, un deciso effetto "*fiducia*", che risulta quale fattore determinante nelle scelte di consumo, ma soprattutto di investimento.

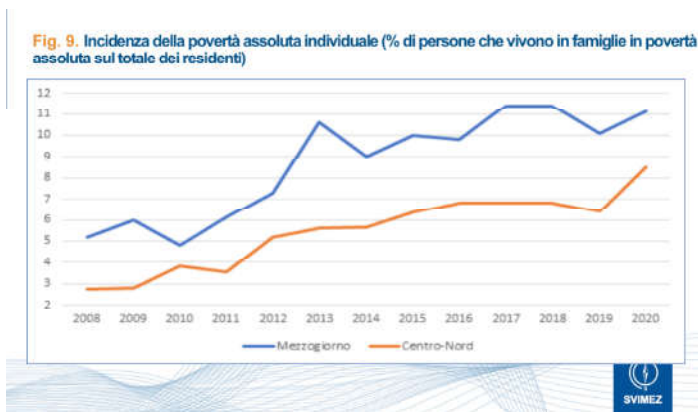
⁴ Il Documento di economia e finanza regionale è stato approvato con delibera della Giunta del 11 agosto 2021, n. 337.

Una fiducia che non è puntualmente calcolabile, ma che con cautela, va considerata elemento caratteristico di questa fase, nonostante non manchino le insidie, i pericoli, le tendenze al (nuovo) irrigidimento delle regole di bilancio e di stabilità, in un'Europa che tuttavia dopo la *brex* non potrà considerare il ritorno al passato come una prospettiva scontata.

Ciò che è sicuro che nulla tornerà come prima dopo la pandemia anche in economia pubblica e con essa l'affidamento della mappatura della *performance* economica alle cifre della produzione di un mercato sintetizzate dal PIL, divenuta chiaramente insoddisfacente per misurare il mondo attuale e le sue strutture economico-sociali⁵. Occorre invece guardare ad un'economia del benessere nella quale il progresso economico esiste solo quando è a servizio del benessere dell'uomo e dell'ambiente e quando riduce le diseguaglianze⁶.

E ciò a partire dal contrasto alla crescente povertà delle famiglie siciliane, acuita dagli effetti della crisi pandemica, in un *trend* che riguarda purtroppo l'intero Paese, ma che purtroppo, come evidenziato da SVIMEZ penalizza in particolare il Mezzogiorno e la Sicilia a causa delle politiche di austerità finanziaria adottate dal 2011. Data dalla quale l'incremento della povertà al Sud inizia a riprendere con forte intensità.

Tale contrasto va immediatamente rafforzato con politiche di solidarietà già in parte avviate dal Governo regionale sulla scorta degli indirizzi dell'ARS.



Fonte: SVIMEZ

2. Nell'ambito della *programmazione della politica di coesione 2021–2027*, la Regione siciliana - che ha recentemente assunto il coordinamento della Commissione Affari europei ed internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province AA. - ha promosso la ridefinizione della bozza di accordo di partenariato elaborato dal *Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del*

⁵ Le analisi economiche più innovative non hanno mancato di sottolineare le debolezze delle metriche in uso ed hanno proposto la necessità di istituire indicatori adeguati a cogliere i rivolgimenti che il capitalismo maturo ha impresso alle società postindustriali. Ed è parimenti consapevole diffusa che nessuna di queste profonde trasformazioni sia, infatti, registrata dal Pil, che delinea espansione e contrazione dell'economia senza illustrare, per esempio, gli elementi di benessere o malessere delle comunità. Ed è in questa prospettiva che occorre interrogarsi su come un insieme di indicatori possa rispondere all'inedita complessità dei problemi che il sistema internazionale del presente e del futuro impone e che risultano incentrati sull'emergenza climatica, su quella distributiva e di quella democratica. L'interdipendenza che lega questi fattori non è segnalata dal Pil annuale, inutilizzabile per rilevare le crescenti diseguaglianze, gli effetti connessi all'aggravarsi del degrado ambientale, l'insicurezza, l'insostenibilità economica

⁶ "Troppo e per troppo tempo e' sembrato che l'eccellenza personale e i valori del vivere comune ci abbiamo abbandonato portandoci ad una mera accumulazione di cose materiali. [...] Il PIL non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. [...] Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattito o l'onestà dei nostri governanti. Non tiene conto né della giustizia nei nostri tribunali, né dell'equità nei rapporti fra di noi. Il PIL non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la devozione al nostro Paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta." R. F. Kennedy, Discorso tenuto all'University of Kansas, 18 marzo 1968.

Consiglio dei Ministri (DPCoe) e trasmesso a fine settembre alla Commissione introducendo alcune significative proposte di modifica⁷.

La programmazione della politica di coesione 2021-2027 in Italia investirà circa 83 miliardi di euro, tra risorse UE e cofinanziamento nazionale. Oltre 56 miliardi € sono destinati a finanziare i Programmi Regionali e di questi 4,142 miliardi € sono destinati alla Regione siciliana. La strategia sostenuta dalla bozza di Accordo di partenariato 2021-2027, indirizza i fondi disponibili verso interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (*Green Deal europeo*) e per una società giusta e inclusiva (*Social Pillar europeo*) nel più ampio contesto di adesione all'*Agenda ONU 2030* per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile⁸. Va tuttavia segnalato che la bozza presentata il 28 settembre scorso, introduce elementi relativi alla *governance* dei programmi anche in relazione al *PNRR*, particolarmente sensibili sotto il profilo dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni, e oggetto di disamina e iniziativa della Commissione Affari Europei e Internazionali.⁹

PNRR: Le risorse territorializzate Ripartizione regionale		
Regione	Investimento mln €	inc. % sul totale
Campania	7.364	13%
Lombardia	6.044	11%
Veneto	5.131	9%
Sicilia	5.126	9%
Piemonte	3.941	7%
Puglia	3.858	7%
Lazio	3.850	7%
Liguria	3.078	6%
Abruzzo	2.659	5%
Emilia-Romagna	2.436	4%
Calabria	2.350	4%
Toscana	1.978	4%
Sardegna	1.469	3%
Marche	1.405	3%
Friuli Venezia Giulia	1.284	2%
Trentino	1.266	2%
Umbria	960	2%
Basilicata	762	1%
Molise	591	1%
Valle d'Aosta	135	0%
Nord	23.315	42%
Centro	8.193	15%
Sud	24.180	43%
TOTALE	55.688	100%

Elaborazione Ance su dati pubblici

3. Il programma *Next generation EU*, ed in tale contesto il *PNRR*, per dimensione finanziaria, intensità di investimento, molteplicità degli strumenti ed ampiezza degli obiettivi appare come l'ultima occasione per superare il divario Nord-Sud. L'Italia è il Paese che riceve la parte più consistente della dotazione, ma

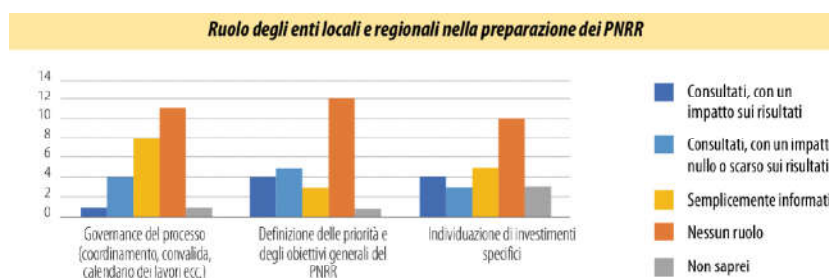
⁷ I dati relativi alla distribuzione FESR-FSE+ per ogni singola regione rappresentano l'esigenza di una revisione delle allocazioni tra le regioni (Centro Nord e Sardegna). L'accoglimento delle stesse, sulle quali il DipCoe ha manifestato ampia disponibilità ovvero il loro rigetto, certo debolmente motivabile, unitamente alla modalità tecnica con la quale tale esigenza dovesse venir accolta (cofinanziamento nazionale, quota a carico dei Fondi Comunitari etc.) potrebbe incidere sulla meccanica delle ripartizioni tra assi e delle concentrazioni tematiche desiderabili per le Regioni, determinando l'esigenza di una revisione dei dati oggetto della comunicazione di oggi in merito alle concentrazioni tematiche e alle allocazioni tra OOPP. Nella bozza dell'AdP il rapporto tra la SNAI e le altre strategie territoriali, che danno entrambe contenuto al dettato dell'art. 10 del Reg UE 1058/2021 non è chiaramente e univocamente definito. Anche solo dal punto di vista lessicale il diffuso riferimento alle "aree interne", piuttosto che ad una dizione più conforme al testo regolamentare – ad es. zone che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici - presenta importanti refluenze sia per l'articolazione delle priorità in OP5, che anche in riferimento all'OP3, che per le connessioni con l'*Agenda Urbana*, l'*Agenda Digitale* e con le azioni tipiche dei Programmi *FEASR (CLLD)*. La contestuale definizione delle regole della SNAI, la cui mappatura è stata recentemente oggetto di informativa, potrebbe determinare, se il testo dell'AdP non dovesse essere chiaro, un limite importante per la localizzazione di interventi finanziati dal *FESR* in quanto specifici dell'OP5 (turismo e beni culturali), di interventi stradali, dell'agenda digitale e di operazioni integrate con il Programma *FEASR*, che potrebbero risultare vincolate alle aree SNAI.

⁸ In questa cornice, l'intervento è diretto a contribuire alla necessaria trasformazione verso modelli produttivi totalmente sostenibili e l'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali (transizione verde e digitale) in coerenza e a sostegno agli obiettivi di coesione ed equità economica, sociale e territoriale. Nell'ambito della bozza di Accordo di partenariato sono state, inoltre, pianificate delle azioni per rafforzare la capacità amministrativa nell'utilizzo dei fondi.

⁹ Viene introdotto il requisito di complementarità dell'OP3 "Un'Europa più Connessa" con la Programmazione FSC e PNRR, con particolare riguardo agli interventi trasportistici e per la connettività digitale. La criticità sottesa emerge ancora più chiaramente nel momento in cui vengono proposte forme di coordinamento deboli e generiche, e declinate al futuro, mentre le selezioni e le scadenze del *PNRR* diventano concrete scelte di finanziamento. Così come viene enunciato in sede tecnica il principio della demarcazione e complementarità delle operazioni finanziate dai fondi strutturali senza che risultino ancora definite a dimensione territoriale le priorità allocative sulle altre programmazioni. Sotto il profilo tecnico il testo declina unicamente una soluzione monodirezionale, mentre ancora ad oggi non sono disponibili informazioni di adeguato dettaglio territoriale, su *PNRR*, *PSC* e *PN* della Coesione, tali da orientare le scelte programmatiche della AdG Regionali. In tale quadro si inserisce poi la questione della *Programmazione Complementare* e della *Programmazione FSC*, derubricata negli incontri tecnici Stato-Regioni, come questione eminentemente politica ed allo stato non ancora risolta.

è anche tra i primi ad aver comunicato all'Unione europea la programmazione per utilizzare i finanziamenti, dopo un proficuo confronto con la Commissione¹⁰.

Risulta essenziale, per l'attuazione di una programmazione corretta ed efficace della ripresa, la decisa opzione per la *partnership multilivello* poiché, altrimenti, verranno esacerbate le sperequazioni territoriali, soprattutto ove sono più risalenti e profonde, come in Italia¹¹. Appare quindi necessario scongiurare che l'ormai nitido processo di accentramento che ha attraversato i Paesi europei con le misure di austerità pre-pandemica, e che purtroppo ha caratterizzato la fase di predisposizione del PNRR, con una sostanziale obliterazione delle proposte regionali (e di tutte comprese quelle proposte dalla Sicilia nel dicembre 2020), contaminando anche le politiche per la ripresa¹².



Fonte: *Gli enti locali e regionali e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza* - CdR, 2021

Invertendo la tendenza, quindi, per l'attuazione del *Recovery and resilience facility*, occorre garantire un approccio diverso coinvolgendo prioritariamente le Regioni nelle decisioni sulle misure e gli investimenti da inserire, in coerenza con gli indirizzi della Commissione EU, superando, sul piano applicativo, ed in tal senso un primo segnale si coglie nell'istituzione della *Cabina di Regia* presso la Presidenza del Consiglio, le rigidità che ne hanno accompagnato la fase programmatica¹³.

Va altresì ribadito in questa sede, come più volte rappresentato dal Governo regionale nel confronto con quello centrale, che l'obiettivo prioritario del

¹⁰ Come indicato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen al Comitato europeo delle Regioni nel corso dell'intervento all'apertura della settimana delle Regioni Ue (12.10.2020): "le Regioni e le città "saranno al centro" del Next Generation Eu, di cui il *Recovery Fund* è il principale pilastro. Questa strategia può avere successo solo se le autorità locali "saranno pienamente coinvolte" e saranno capaci di "cogliere queste opportunità", poiché è "in gioco il futuro dei nostri territori" e per avere successo "dobbiamo agire tutti insieme" ed in quanto l'individuazione e la realizzazione degli interventi necessari per la digitalizzazione e la svolta verde "rientrano in gran parte nelle competenze e nelle responsabilità" degli enti locali".

¹¹ In Italia, ma analoghe questioni si sono poste in altri Paesi europei a struttura regionale come l'Austria, lo Stato ha riservato a se l'adozione delle misure di contrasto alla crisi economica post-pandemica limitandosi a trasferire alle Regioni ed ai Comuni le risorse necessarie a coprire le minori entrate (solo 7 miliardi € sugli oltre 180 di interventi finanziati con nuovo indebitamento). Diversamente hanno invece fatto la Spagna, che ha stanziato per le Comunità autonome ben 13 md € per sostenere interventi di sostegno all'economia e la Germania, che ha stanziato a tal fine per i Länder 16 md €. Cfr. CoR, *Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU*, Bruxelles, 2021

¹² E che è stata recentemente stigmatizzata anche all'ultima seduta plenaria del *Comitato europeo delle Regioni* ove si è osservato (*Barometro annuale regionale e locale dell'UE*, cit.4) che i piani nazionali per la ripresa ignorano le regioni, mettendo a rischio la ripresa e gli obiettivi ecologici dell'UE. Si rileva che una minoranza degli enti locali e regionali dell'UE è stata consultata dal proprio governo nazionale ai fini della preparazione del piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR); e, all'interno di questa minoranza, solo alcuni di tali enti hanno visto prendere in considerazione il loro contributo ai fini del relativo PNRR. Mentre Germania, Belgio e Polonia hanno adottato un approccio inclusivo nei confronti degli enti locali e regionali, l'Italia, la Spagna, la Francia e la Croazia non hanno fatto altrettanto bene. In alcuni paesi, il totale degli stanziamenti destinati alle politiche verdi e alla transizione ecologica assorbe in media il 41 % del bilancio dei PNRR. Da un'analisi più ampia, tuttavia, emerge che tali piani nazionali dovrebbero essere meglio allineati al *Green Deal* europeo: molti di essi, infatti, rischiano di non raggiungere l'obiettivo di destinare il 37 % della spesa alle politiche a favore del clima. Lo si veda in <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

¹³ Cfr. ISPI, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, Roma, 2021

PNRR deve essere di coniugare gli obiettivi di rilancio nazionale e rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale¹⁴.

Appare quindi essenziale che il PNRR si caratterizzi, anche in sede applicativa, quale *Progetto di Sistema per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa*, in grado di respingere l'illusoria tentazione di separare le diverse macro aree del Paese, consegnandole a diseguali destini di ripresa. Va perseguito con chiarezza l'obiettivo strategico di consentire al "*Sistema Paese*" di ripartire coeso.

La Costituzione riconosce a Regioni e Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti dei settori di *policy* in cui interviene PNRR; ne consegue che decidere tali interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione e degli Statuti di autonomia.

La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le autonomie speciali svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

Va poi ricordato che la stessa Commissione europea, che ha approvato il PNRR, varerà anche le *programmazioni nazionali* (PN) e *regionali* (PR) dei fondi strutturali e di investimento europei per il ciclo 2021-27. È fondamentale che la programmazione dei fondi SIE e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse in modo da evitare duplicazioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati.

A questo riguardo giova osservare che su proposta della *Commissione affari europei ed internazionali*, come ricordato coordinata dalla Regione Siciliana, la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. abbia condiviso iniziative finalizzate a migliorare la Governance del PNRR e la partecipazione delle Regioni e delle PP.AA. alla programmazione ed attuazione ritenendo necessario che esse partecipino con propri rappresentanti alla *Cabina di regia* e ai *Comitati interministeriali tematici per la transizione ecologica e per la transizione digitale*, di cui al d.l. 77 del 2021 siccome convertito, nelle determinazioni che coinvolgono le relative competenze, sovente di natura primaria. Le Regioni e le PP.AA. hanno precisato parimenti che, tutte le decisioni e le attività connesse al PNRR, a qualsiasi titolo interferenti le proprie competenze, costituzionalmente e statutariamente declinate,

¹⁴ In applicazione dei quadri programmatici alla spesa corrente conseguente a *milestone* o *target* (M&T), da realizzare secondo le scadenze annuali indicate dal PNRR e, in particolare, entro il 31 dicembre 2021, con specifico riferimento a 24 misure di investimento e 27 di riforma, previste e garanzia dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF (per complessivi 24,8 miliardi €) che l'Italia ha ricevuto.

debbano essere assunte e realizzate su criteri e linee guida condivisi ed approvati dalla *Cabina di regia*¹⁵.

Al fine di fluidificare le relazioni tra Governo e Regioni sono state proposte alcune modifiche al quadro normativo vigente, a partire dalla partecipazione delle singole Regioni ai Comitati interministeriali per la transizione digitale e per quella ecologica nei quali, allo stato, può intervenire soltanto il presidente della Conferenza delle Regioni anche quando detti Comitati trattano di materie inerenti la competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale.

Sulla base di tali premesse risulta improrogabile il pieno coinvolgimento di Regioni e PP.AA. nella programmazione, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del PNRR. È fondamentale dar seguito concreto al quadro normativo della *governance* già costruito e procedere a delle modifiche nella normativa vigente, laddove il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in adeguata considerazione¹⁶.

4.1. *L'accordo di finanza pubblica* concluso tra Regione Siciliana ed il Governo, sottoscritto il 18 dicembre 2018, ha terminato i propri effetti. Lo stesso accordo prevedeva, infatti, che “per le annualità successive al 2021” si sarebbe dovuto giungere ad un nuova intesa per definire un’accordo di finanza pubblica ed in tale contesto determinare il “contributo complessivo alla finanza pubblica” (art. 13). È stato così avviato il negoziato per un nuovo accordo 2022-2025 che ha raggiunto una fase molto avanzata di definizione, ma che non è stato ancora sottoscritto tra le parti, adempimento che avverrà entro pochi giorni.

Tuttavia, una prima intesa è stata raggiunta e potrà quindi essere trasfusa nel d.d.l. di bilancio 2022 dello Stato. Tale preventiva intesa consente di abbattere il concorso alla finanza pubblica di circa 200 milioni €. Il contributo alla finanza pubblica della Regione di cui all'art. 1, c. 881, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, viene così rideterminato in 800 milioni € annui a decorrere dall'anno 2022, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 1, c. 850, 851 e 852, della l. 30 dicembre 2020, n. 178¹⁷.

¹⁵ È stata altresì sottolineata la necessità che la Conferenza delle Regioni e PP. AA. sia coinvolta direttamente in tutte le decisioni di programmazione e attuazione del PNRR, così come le singole Regioni, per quanto riguarda la programmazione e le opere ed attività nei loro territori. In questa prospettiva, le Regioni e PP.AA. non reputano utile un loro coinvolgimento allo stesso livello del partenariato economico e sociale, mentre hanno sottolineato come assolutamente necessario che, per quanto coordinate e complementari, la programmazione e l'attuazione del PNRR e del ciclo 2021-2027 dei Fondi europei siano mantenute distinte. Infine è stato evidenziato che l'attuale assetto delle procedure risulta incompatibile con la celerità e l'efficacia della spesa e determinerà rallentamenti e contenziosi nelle successive fasi esecutive.

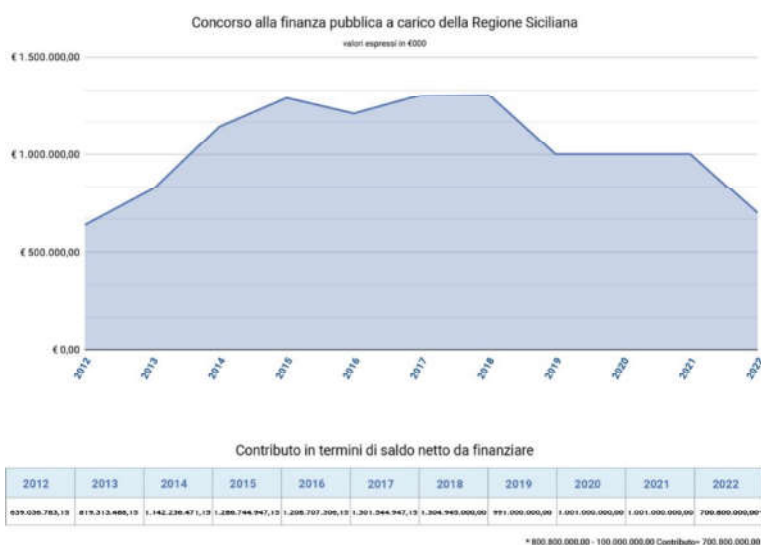
¹⁶ Al riguardo sono state proposte talune modifiche alla disciplina sulla *governance* del PNRR ed in particolare:

- 1) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole “il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie partecipa (...)” inserire le parole “e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma partecipano (...)”
- 2) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, abrogare l'ultima frase (“Nei casi di cui al primo periodo, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse, ai predetti Comitati partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome”).
- 3) All'articolo 2, comma 6, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, le parole “di cui uno nominato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie” sono sostituite dalle seguenti: “di cui uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997” ovvero
- 4) (Alternativo al 3) all'articolo 57-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 le parole “composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri” sono sostituite dalle seguenti: “composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997”.
- 5) All'articolo 4, comma 1, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole “La Segreteria tecnica opera in raccordo con (...) e l'Ufficio per il programma di governo.” Sono aggiunte le parole “e con la segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che deve essere coinvolte in tutte le procedure istruttorie di interventi di interesse delle Regioni e delle Province autonome”.

¹⁷ Si veda art. 140 della bozza di disegno di legge. Analoghe previsioni sono previste anche per la Regione Sardegna con proporzionali assegnazioni di risorse.

Sempre a decorrere dall'anno 2022 viene altresì attribuito alla Regione l'importo di 100 milioni € annui, pari a una quota delle risorse previste dall'articolo 1, comma 806, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, "a titolo di acconto per la definizione delle norme di attuazione in materia finanziaria e sulla condizione di insularità".

In disparte dal formale riconoscimento non solo della condizione di insularità, ma anche delle prime risorse pur se indicate a livello di acconto di cui si dirà oltre, si tratta di una riduzione importante che porta il saldo in favore della Regione a 300 milioni € annui con il sostanziale ritorno agli oneri per la finanza regionale al 2012, quando il concorso regionale iniziò a crescere tumultuosamente sino a raggiungere gli 1,300 miliardi € annui, con un effetto grave sugli equilibri di bilancio, immediatamente stigmatizzati nel dicembre 2017 al momento dell'insediamento dal Governo regionale.



In sintesi, rispetto al 2017, l'intesa consente una riduzione di trasferimenti in favore dello Stato al 2022, anno di conclusione della legislatura, di circa 1,5 miliardi €. Mentre sino al 2025 la riduzione complessiva raggiungerà i 3,5 miliardi €.

4.2. Un ulteriore elemento di novità, che dovrà anch'esso trovare un riscontro normativo nella legge di bilancio statale, si rinviene nell'estensione dell'assegnazione di risorse straordinarie per investimenti ai liberi consorzi ed alle città metropolitane in manutenzioni straordinarie per scuole e strade (540 milioni € dal 2019 al 2025, dei quali residuano 400 milioni €, da assegnare in quote da 100 milioni € annui) che potranno essere utilizzati anche "per immobili ed opere di prevenzione idrauliche e idrogeologiche da danni atmosferici". Estensione che risulta particolarmente rilevante in questa fase per la Regione.

Lo schema di accordo tra il Governo e la Regione prevede una scansione temporale per la definizione di intese finanziarie in materia di IVA, F24, *Split payment*, accise, bollo etc. nonché della normativa di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, adempimento già indicato dal precedente accordo.

4.3. Per quanto concerne la definizione della revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria i negoziati col Governo centrale sono in fase avanzata, nonostante l'interruzione forzata durante il lungo periodo di *lockdown*. Ad oggi si è già raggiunta una pre-intesa su alcune disposizioni e trasferimenti di competenze, mentre per altri occorre qualche ulteriore mese di lavoro. Al fine di dimostrare l'assunto più volte prospettato al Governo centrale, peraltro validato.

In termini generali giova osservare che i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, come noto, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (non già di risultato) e declinato dalla leale collaborazione. Nei confronti delle autonomie speciali è così salvaguardato, come la Corte Costituzionale ha chiarito (sent. n.154/2017), il metodo pattizio prevedendosi la necessità della stipula di un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale.

Ne discende che, fermo ed impregiudicato restando l'obbligo di concorrere al risanamento della finanza pubblica, va ritenuto sussistente il limite consensuale all'incidenza delle decisioni statali di finanza pubblica sulla finanza regionale¹⁸ dovendosi ritenere carattere necessariamente transitorio il regime delle previsioni che prescrivevano unilateralmente il contributo al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni¹⁹. E tale contributo, imposto anche alle Regioni speciali, può ritenersi legittimo se ed in quanto l'accantonamento delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, abbia carattere transitorio *“perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione”*²⁰.

Peraltro, va segnalato che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato ha parzialmente corretto le storture determinate dalla normativa che ha inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi, in quanto l'incremento delle entrate (trainato dal gettito IRPEF), non rispecchia il gettito atteso a base del calcolo dei decimi attribuiti del maturato. Tuttavia va escluso che: *“i decimi individuati per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione siano sufficienti ad assicurare - come previsto nello Statuto siciliano - un livello di entrate idoneo a sostenere l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza pubblica di cui si è detto. La completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto”*²¹.

¹⁸ Così Corte Cost. sent. n. 77 del 2015, n.154 del 2017 e n. 103 del 2018

¹⁹ A questo riguardo giova ricordare che il principio di leale collaborazione, sia nei rapporti Stato-Regione che per quelli tra le Regioni in sede di auto-coordinamento, postula *“un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche”*(Corte cost n. 103 del 2018, ma già n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015).

²⁰ *La procedura di modifica delle norme di attuazione in materia finanziaria costituisce, infatti, il “mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale”* fermo restando che i rapporti finanziari conseguenti all'applicazione degli accantonamenti devono necessariamente trovare apposita regolamentazione *“in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009”*(Corte cost. n. 77 del 2015).

²¹ Così come osservato dalla Corte dei conti-Sezioni riun. per la Regione Siciliana nella parifica del rendiconto 2018 e ribadito in quella del 2019. Sicché, volendo trarre le conclusioni sul tema delle entrate gli stessi giudici affermano *“nell'ambito delle risorse complessive, pari a 20.352 milioni (comprese le partite di giro), se si escludono le entrate specificamente destinate alla sanità, pari a 7,3 miliardi, dei rimanenti 12,9 miliardi, altri due miliardi circa sono assorbiti per assicurare il livello dei LEA della Sanità, cosicché residuano per tutte le altre funzioni appena 10 miliardi che, con tutta evidenza, non appaiono per nulla sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale o economica finalizzate al rilancio di settori di attività produttive”*.

È quindi la stessa Corte dei conti che conforta la prospettazione di insufficienza delle risorse finanziarie disponibili derivanti dal gettito erariale siccome ad oggi strutturato dal sistema delle compartecipazioni, dei gettiti diretti, ma anche dagli ingenti contributi previsti all'erario statale e che hanno imposto al Governo regionale di richiederne un innalzamento per garantire i diritti sociali dei cittadini siciliani oggi gravemente lesi da tale carenza di risorse.

Invero, il venir meno delle risorse disponibili, anche a causa dell'incidenza del contributo al risanamento della finanza pubblica, come rilevato anche dalla Corte dei conti, ha determinato in Sicilia, dove maggiore è l'incidenza del divario economico-sociale, la drastica riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali in spregio al corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica richiesto ai sensi degli artt. 117, III comma e 119 Cost. il cui esercizio non può ritenersi arbitrario, ma assoggettato al canone generale della ragionevolezza, proporzionalità, efficacia e sostenibilità²².

Sotto altro profilo occorre rilevare, ed in termini non più rinviabili anche quanto prospettato in quattro anni di negoziato dall'amministrazione regionale con riferimento alla trasparenza sull'entità effettiva del gettito prodotto in Sicilia ed alla conseguente quantificazione delle entrate di spettanza regionale che costituiscono il 75% circa delle entrate correnti²³, effettuata unilateralmente dal MEF.

A questo riguardo, proprio per oggettivare il confronto tra Regione e MEF e superare una situazione di pregiudizio finanziario insostenibile, si ritiene di accedere a quanto posto dallo Stato quale condizione in tal senso: la determinazione concordata dei fabbisogni e dei costi standard.

La conferma in tempi brevi in quella sede di quanto prospettato dovrà condurre ad una revisione delle aliquote di compartecipazione anche a funzioni date.

4.4. Va poi ricordato, anche per la redazione dei documenti contabili 2022, che la Commissione paritetica ha già approvato e trasmesso, su proposta della Giunta regionale e conforme parere dell'ARS, alla Presidenza del Consiglio la modifica dell'articolo 7, c. 1, del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 e s.m.i. sono aggiunte le seguenti parole: *“Per far fronte ai perduranti effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, anche le quote di copertura del disavanzo relative all'esercizio 2022, derivanti dalla deliberazione di parifica del rendiconto generale della Regione per l'anno 2019 da parte delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, sono rinviate, limitatamente a tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto”*.

²² Così Corte Cost. Sentt. n. 22 del 2014 e n. 236 del 2013. Situazione, questa, che risulta comprovata dai dati offerti dal sistema dei *Conti pubblici territoriali* elaborati da codesto Ministero ed adesso dall'*Annuario statistico regionale* appena pubblicato da Regione ed Istat (il primo interamente on-line, cfr. <http://sistanhub.istat.it/asrsicilia>), oltre che dai rapporti prodotti dai principali Istituti di ricerca sul Mezzogiorno (*SVIMEZ, Banca d'Italia-Uff. Studi, SRM*).

²³ In merito si può leggere nel documento depositato che la Corte che *“la quantificazione del gettito è stata ancorata ai dati finanziari relativi alle stime dell'acconto e del conguaglio per l'IRPEF e l'IVA comunicati annualmente dal MEF agli uffici finanziari della Regione ed elaborati tenendo conto delle stime di crescita del PIL nazionale; tuttavia, non può sottacersi che la mancata conoscenza di informazioni aggiornate in ordine alle suddette stime di gettito a livello nazionale, unitamente al sistema di acconti/conguagli che determina uno sfasamento temporale nell'attribuzione del gettito reale dell'esercizio finanziario, connota di una certa approssimazione i dati previsionali delle entrate del Titolo 1 e ciò trova conferma nella circostanza che l'esposizione dell'andamento delle stesse nel quadro tendenziale illustrato nel DEFR”* così Corte dei conti-Sezione Contr. Sicilia, audizione sul DEFR 2020-2022 e della relativa nota di aggiornamento presso la Commissione bilancio dell'ARS il 18 febbraio 2020.

Va ricordato in merito che giusta il d.l. n. 105 del 2021 è stato prorogato lo stato di emergenza dovuto alla pandemia da Covid-19 fino al 31 dicembre 2021 (è in discussione adesso ulteriore proroga), in ragione del permanere del diffondersi della pandemia, che vede la Sicilia tra le Regioni più colpite sotto il profilo sanitario ed economico. Le analisi condotte dagli uffici regionali sull'andamento delle riscossioni tributarie evidenziano al 23 giugno 2021 un livello di entrate addirittura al di sotto di quello del corrispondente periodo del 2020 a fronte di compensazioni stimate dal MEF in misura nettamente inferiore²⁴.

Alcuni fattori concomitanti, come ricordato, determinano un livello di entrate insufficiente, ormai pacificamente acclarato dalla stessa Corte dei conti, e non hanno inciso favorevolmente nell'esercizio delle attribuzioni espletate dalla Regione Siciliana, che soffre di un ritardo nello sviluppo economico in maniera profonda e, accumulatisi negli anni, hanno determinato un'alterazione strutturale degli equilibri di bilancio, a cui si aggiungono gli effetti nefasti della pandemia da Covid-19, che impone interventi urgenti e duraturi, volti a ripristinare stabilmente un livello di entrate tale da garantire l'assolvimento delle funzioni statutarie

Al fine almeno di attenuare gli effetti economici e finanziari della pandemia ancora non esauriti che, analogamente a quanto avvenuto per il 2021 in identiche condizioni alla stregua di quanto previsto dal Decreto legislativo del 18 gennaio 2021, n. 8, si è così previsto per il 2022 il differimento della quota di recupero del disavanzo che la Regione è tenuta ad assicurare, così come rideterminata a seguito della recedente deliberazione di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2019, in modo da consentire alla Regione di assicurare per tale esercizio 2022 le risorse finanziarie per garantire i livelli di prestazioni e servizi adeguati, riprendendo il percorso di recupero del disavanzo a decorrere dal 2023.

4.5. Una specifica considerazione meritano poi i vincoli imposti dal Governo centrale nel gennaio del 2021 nell'ambito di un'articolato negoziato in materia finanziaria che ha condotto ad una modifica delle norme di attuazione in materia finanziaria ed, in particolare, dell'art. 7, c. 2, del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158.

²⁴ A ciò deve aggiungersi che persistono le criticità strutturali in termini di insufficienza delle entrate tributarie ordinariamente attribuite alla Regione Siciliana. In tale ottica le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, in occasione del Giudizio di Parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, nella relazione, approvata con DECISIONE 6_2019, hanno infatti individuato anche nella ritardata attuazione dell'autonomia finanziaria prevista dallo Statuto una delle concause degli squilibri strutturali del bilancio regionale. Analogamente le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, in occasione del recente Giudizio di Parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, tenutosi il 18 giugno 2021, nella relazione di Sintesi ribadiscono che, "da una parte può affermarsi che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato abbia cercato di correggere le storture determinate dalla normativa che aveva inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi erariali – riducendone il gettito per la Regione - ed abbia contribuito ad assicurarne una certa stabilità; dall'altra, tuttavia, la misura dell'incremento delle entrate tributarie, specialmente nel 2019, non si rivela in linea con quello delle stesse entrate al livello statale (tenuto conto, comunque, dell'andamento dei redditi e dell'economia in Sicilia)" e che "I dati di bilancio, pertanto, non appaiono confermare l'idoneità dei decimi individuati nelle disposizioni di attuazione per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione ad assicurare – come previsto nello Statuto siciliano – un livello di entrate sufficiente per l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza pubblica che, pur ridotto significativamente nel 2019, assorbe risorse finanziarie per circa un miliardo, di cui entrate correnti per 851 milioni e 140 milioni a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione e programmazione 2014-2020". Ed ancora, con riferimento all'ammontare del gettito delle entrate devolute derivanti da entrate tributarie attribuite dallo Stato evidenziano che "non appare coerente con i risultati registrati in ambito statale, le cui previsioni definitive, invero, sono risultate sottostimate rispetto agli accertamenti delle entrate tributarie che, nel complesso, sono cresciute del 2,8 per cento (0,17 per cento nel 2018), con una forte accelerazione, in particolare, delle imposte dirette (3,9 per cento contro la diminuzione dell'1,1 per cento del 2018)".

Vincoli inseriti nell'accordo concluso il 14 gennaio 2021, che prevedono l'adozione di specifici impegni di rientro dal disavanzo e riduzione strutturale della spesa²⁵.

Attraverso i documenti finanziari 2021-2023 approvati dall'ARS si è quindi data prima attuazione all'accordo che il Piano richiamato riassume, ma sin da subito è emersa l'esigenza di alcune limitate modifiche che tengano conto del mutato contesto istituzionale, a partire dalla conclusione dell'accordo che il Governo ha opportunamente concluso nel settore del lavoro pubblico.

Giova precisare che i dati della gravissima crisi economica della Sicilia determinata dalla pandemia da Covid-19, hanno imposto di valutare, con cautela e costante monitoraggio e riconsiderare, il piano di recupero del disavanzo in questione poiché esso, al di là delle corrette finalità deve comunque risultare sostenibile per un bilancio regionale gravato non solo da minori entrate, ma soprattutto da un incompleto riconoscimento delle prerogative finanziarie regionali da parte dello Stato, pur di fronte all'esigenza di rafforzare interventi di sostegno alle famiglie e alle imprese che più patiscono gli effetti della crisi ed alle misure di ripresa inserite del PNRR.

In particolare poi, talune previsioni, come quelle in materia di preclusione dei concorsi per la dirigenza, non consentendo il ricambio generazionale a fronte dell'opposta esigenza di rafforzare l'azione amministrativa, impongono un'adeguata riconsiderazione che tenga conto delle ineludibili esigenze di garanzia del ricambio generazionale e della crescita di efficienza e rigenerazione dell'amministrazione regionale, ferme ed impregiudicate restando le esigenze di selettività professionale e specialistica.

E tale riconsiderazione appare ancor più necessaria alla stregua del "*patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*" firmato fra tra la Presidenza del Consiglio, il Ministro della Pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali, ma intervenuto dopo la stipula dell'accordo di gennaio scorso con la Regione.

Al riguardo il Presidente della Regione ha reiteratamente richiesto la revisione dell'intesa, mentre sono state da ultimo inviate al Sottosegretariato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le proposte emendative che consentiranno alla Regione di ripartire con il reclutamento del personale rispondendo, così, ad impellenti esigenze organizzative ormai non più procrastinabili.

5. La *condizione di insularità* intesa quale svantaggio da compensare attraverso interventi finanziari ed agevolativi è divenuta questione politica regionale e nazionale.

A livello regionale, oltre ad alcuni interventi normativi durante questa legislatura, tra i quali la legge regionale voto per l'inserimento del riconoscimento della condizione di svantaggio insulare nello Statuto, in atto all'esame delle Camere

²⁵ In attuazione di tale accordo sono state approvate dall'Assemblea regionale Siciliana, su proposta della Giunta di Governo: la legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*" e la legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 "*Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023*", nonché, al fine di invertere l'obbligo di adottare specifici impegni di rientro dal disavanzo e di riduzione strutturale della spesa corrente, il piano di rientro che alle stesse leggi è stato allegato. Il "*Piano della Regione Siciliana in attuazione dell'accordo Stato-Regione*" è così intervenuto ad introdurre, in questa prima fase ed a partire dal 2021, le riduzioni strutturali degli impegni di spesa corrente, rispetto a quelli risultanti dal consuntivo 2018, in misura non inferiore alla riduzione totale della spesa corrente indicata per ciascun anno e che si protrarranno sino al 2029, secondo la tabella allegata all'accordo raggiunto.

(che si ricollega al d.d.l. costituzionale di inserimento della condizione di insularità all'art. 119 Cost. già approvato dal Senato in prima lettura²⁶), il Governo regionale, attivo sul tema nel contesto della Conferenza delle Regioni²⁷, ha proposto, per un verso, la revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria che tenga conto di tale condizione, con l'inserimento delle conseguenti misure di compensazione (*perequazione infrastrutturale, continuità territoriale, fiscalità di sviluppo*), richiedendo altresì al Governo centrale di intervenire presso l'UE per l'estensione alle regioni insulari dei regimi d'aiuto assentiti a quelle ultra-periferiche²⁸. Dall'altro, è stato elaborato uno studio sui costi della coesione di insularità della Sicilia, con il coinvolgimento di istituti di ricerca ed Università siciliane²⁹.

Giusta la legge statale di bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, c. 690, è stato infatti previsto, in attuazione del principio di leale collaborazione, che la Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto della Regione, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, elaborasse "*stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione*"³⁰. Tale studio ha quantificato in 6 miliardi € il costo annuo dell'insularità (equivalente a quanto perduto in termini di PIL in Sicilia con la pandemia o a poco meno del costo di realizzazione del Ponte sullo Stretto).

Dopo la validazione³¹ da parte della Commissione paritetica, che è organo di rilevanza costituzionale, ed il cui deliberato è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'economia e le finanze, le quantificazioni debbono adesso ritenersi condivise tra Stato e Regione, con le conseguenti rifluenze sul piano giuridico e finanziario.

In merito va segnalato che il d.l. n. 121 del 2021 (c.d. "*infrastrutture*"), all'esame del Parlamento per la conversione, ha previsto in sede di revisione della disciplina della *perequazione infrastrutturale* (art. 15) una specifica considerazione dei costi dell'insularità determinati secondo la norma appena richiamata, mentre, in linea con le prime intese raggiunte nell'*Accordo di finanza pubblica 2022-2025* tra Regione e Governo centrale, il d.d.l. di bilancio dello Stato dovrebbe prevedere, e per la prima volta, specifiche risorse assegnate alla Sicilia con l'obiettivo di avviare la compensazione dei costi dell'insularità.

Giova ricordare che, dopo la *Brexit*, l'Italia è il primo Paese europeo per cittadini insulari (6,5 milioni) e che nelle isole europee del Mediterraneo si

²⁶ DDL n. 865 recante "*Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*" in https://www.senato.it/leg/18/BGT/Scbede/Ddliter/testi/50760_testi.htm

²⁷ Si veda il documento congiunto con la Regione Sardegna del 6 novembre 2019 per il riconoscimento di misure di compensazione dell'insularità nella legge di bilancio per il 2020 e nell'ordinamento fiscale in <https://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2020-01/Documento%2028%202019%20-%20Insularità%20-%20Regione%20e%20Stato.pdf>

²⁸ Giusta l'art. 70 della l.r. n.8 del 2008, con conseguente delibera della Giunta di governo n. 265 del 18 luglio 2018.

²⁹ Di cui si è disposta la realizzazione con delibera della Giunta di governo n. 197 del 15 maggio 2018 e consultabile in <http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/152986797.PDF>

³⁰ La disposizione è stata introdotta nella legge di bilancio 2021 a seguito di un emendamento, n.125.8, proposto dall'On. G. Bartolozzi cfr. ATTI CAMERA, XVIII leg., *Legge di bilancio 2021-A.C. 2790-bis-A, Sintesi degli emendamenti approvati dalla Commissione Bilancio*, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0014b.htm?_1608539377737.

³¹ Avvenuta con delibera della Commissione paritetica del 22 ottobre 2021.

concentra il 95 % degli abitanti insulari dell'Unione europea. Le isole, in generale, dipendono fortemente dai trasporti aerei e marittimi ed il trasporto di merci è da due a quattro volte più costoso rispetto al continente, il che rappresenta un fattore cruciale che incide direttamente sulla competitività della produzione insulare³².

Al riguardo giova inoltre ricordare che giusta la sentenza n 6 del 2019 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica»³³. Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio e della necessità che quest'ultimo riconosca, altresì, la specifica condizione di insularità³⁴.

E la questione della condizione di insularità si riconnette all'altra, cruciale, della realizzazione del Ponte sullo Stretto che consentirebbe di abbattere non solo i costi dell'insularità della Sicilia, ma in generale ne ridurrebbe la perifericità con la realizzazione del corridoio Scandinavo-Mediterraneo.



³²Tra i principi dell'Unione europea figura la coesione economica, sociale e territoriale, nel cui quadro viene riservata un'attenzione particolare ai territori insulari, come sancito dall'art. 174 del TFUE. Vi è tuttavia necessità di un'attuazione concreta ed effettiva norma per quanto riguarda le isole del Mediterraneo, come è avvenuto per le regioni ultraperiferiche nel caso dell'articolo 349 del Trattato stesso, nell'ambito di una strategia per le isole del Mediterraneo che tenga conto delle caratteristiche e delle vulnerabilità specifiche dei territori insulari del Bacino e che sviluppi un partenariato rafforzato basato su azioni concrete e coordinate tra questi territori, gli Stati membri e l'UE. Diviene quindi imprescindibile la revisione delle norme sugli aiuti di Stato applicabili al territorio delle isole del Mediterraneo al fine di riconoscerne la specificità e di adattare tali norme alle loro specificità nonché la necessità di mettere a punto indicatori sintetici di sostenibilità, che integrino in modo olistico parametri economici correlati ad indicatori economico-ambientali ed economico-sociali e siano incentrati su fattori condizionanti biofisici.

³³ Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la medesima Regione:

- 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica;
- 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri;
- 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite;
- 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale;
- 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Infine, la sentenza contiene un nuovo monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle «regole di bilancio numeriche» così definite dall'Unione europea.

³⁴ Secondo il chiaro orientamento del giudice delle leggi, infatti, nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la «ragione erariale» non può essere un principio tiranno. Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità «limitata» dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

Come evidenziato nel documento commissionato dal Governo Draghi sul tema dell'attraversamento stabile dello Stretto di Messina³⁵: *“la Sicilia è, tra i casi studio considerati, l'isola che presenta il più elevato potenziale di collegamento tra quelle che oggi non posseggono un collegamento stabile con la terraferma e il suo rapporto popolazione/distanza è molto superiore a quello di diverse isole che posseggono già un collegamento stabile”* e che *“il tempo medio di attraversamento veloce attuale dello Stretto (40-60 minuti) è paragonabile al tempo di viaggio che un'automobile impiega per percorrere quasi 100 km (300 km se si considera anche l'equivalente in tempo del pedaggio)”*³⁶.

Si tratta, quindi, di un indiscutibile pregiudizio per la Sicilia che ne aggrava lo svantaggio determinato dalla condizione di insularità cui occorre offrire rimedio senza ritardo in considerazione della straordinaria massa di finanziamenti disponibili.

6. In materia di *fabbisogni e costi standard* delle autonomie locali va ricordato che l'art. 119 Cost. ha operato una precisa scelta in favore dell'autonomia finanziaria di regioni ed autonomie locali, riconoscendo l'intima relazione tra le decisioni di spesa e di entrata ed il contributo al miglioramento nell'impiego delle risorse ed il rendimento della spesa con riguardo alle esigenze dei cittadini, ma richiedendo che l'autonomia finanziaria sia accompagnata da meccanismi perequativi che consentano alle autonomie territoriali di espletare le funzioni fondamentali e di fornire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tali principi costituzionali dovevano trovare attuazione attraverso la normativa sul federalismo fiscale declinata dalla l.n. 42 del 2009 e s.m.i. che ha delineato la revisione delle modalità di finanziamento degli enti territoriali. Il modello definito dalla l. 42 del 2009 prevedeva tre passaggi fondamentali attraverso: il superamento della finanza derivata mediante fiscalizzazione dei trasferimenti statali, la definizione di meccanismi perequativi per il riequilibrio delle differenze derivanti dalla variabilità di basi imponibili e fabbisogni, l'avvio di un percorso di convergenza nella fornitura dei servizi da realizzare attraverso la fissazione di obiettivi intermedi (c.d. *“obiettivi di servizio”*) previa perequazione delle infrastrutture da realizzarsi con interventi speciali alla stregua di quanto previsto dall'art. 119 Cost. quinto comma³⁷.

Il superamento della spesa storica viene avviato sin dal 2014 per le amministrazioni locali delle Regioni a statuto ordinario, determinando la

³⁵ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, *La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina, Relazione del Gruppo di Lavoro*, Roma, 2021.

³⁶ Il Rapporto prosegue precisando che: *“questo equivale a dire che il tempo e il tempo generalizzato per spostarsi tra Messina e Reggio Calabria equivale a quello tra due città della terraferma distanti rispettivamente 100 e 300 km. In definitiva la tecnologia di collegamento marittimo ha prestazioni, tempi e costi nettamente inferiori a quelle terrestri stradale e ferroviaria, come la carrozza a cavallo li aveva rispetto alle ferrovie a vapore”*

³⁷ Ma la profonda riforma dell'assetto della finanza locale è stata solo parzialmente realizzata per alcuni effetti esogeni: la crisi economica degli anni 2009-2011 che ha imposto misure interventi di consolidamento della finanza pubblica, interventi sui tributi locali finalizzati a sostenere la domanda interna per favorire la ripresa e dalla riforma istituzionale che intendeva ridisegnare la ripartizione delle funzioni tra governo centrale e enti locali rivedendo, in particolare, l'assetto delle province. La fiscalizzazione dei trasferimenti è stata realizzata solo per il comparto comunale, la perequazione delle risorse sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali è stata avviata solo per i comuni delle Regioni a statuto ordinario, mentre la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai Lep non sono stati attuati.

sostituzione del fondo sperimentale con il *Fondo di solidarietà comunale* (FSC) con il quale si è introdotta la perequazione basata sulla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale standard.

Con riguardo all'assoggettamento della Regione Siciliana a tale determinazione - che si deve ad una scelta rinunciataria della precedente legislatura - giova ricordare che la disciplina di cui all'art. 5 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 è stata espressamente richiamata dalla l.r. n. 15 del 2017, laddove si prevede che in attuazione dell'art. 1, comma 513, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, si applicano le disposizioni richiamate. Alla luce di una interpretazione sistematica costituzionalmente orientata, infatti, tale richiamo dovrebbe intendersi limitato alle attività tecniche di rilevazione dei fabbisogni, con esclusione delle disposizioni procedurali che non prevedono alcun ruolo in capo alla Regione, pur di fronte alle esplicite disposizioni che ne escludono l'applicazione alle regioni a statuto speciale e fanno espresso riferimento alla procedura collaborativa prevista dall'articolo 27, comma 2, della citata legge n. 42 del 2009 (art. 8, quarto comma, del d.lgs. 216 del 2010 ed art. 31, terzo comma, del d.lgs. 68 del 2011).

Va segnalato che tra gli elementi di criticità - oltre a quelli richiamati nelle puntuali osservazioni dell'Ufficio statistico della Regione sul piano della determinazione dei parametri - nella proposta statale sono emerse talune criticità:

- a) mancata quantificazione dell'incidenza dell'insularità;
- b) necessità di superare definitivamente il criterio della spesa storica in favore di quello fondato sugli effettivi fabbisogni;
- c) limitata considerazione delle specificità derivanti dalla speciale autonomia della Regione Siciliana.

Ciò posto, pur essendo emersa negli incontri tra Regione e ANCI-Sicilia, l'esigenza di una più puntuale illustrazione sui criteri di composizione dei parametri utilizzati da SOSE e la pregnante ed urgente necessità che i dati relativi ai Comuni vengano sottoposti a tempestiva verifica con gli stessi, è sempre stato preciso intendimento del Governo regionale giungere nel più breve tempo possibile alla misurazione dei fabbisogni prescritti per le Regioni speciali dall'art. 27 della l. 42 del 2009 anche al fine di scongiurare la sottrazione dei comuni siciliani dall'assegnazione di risorse aggiuntive, oggi ancor più essenziali per il loro funzionamento, previste per le finalità di cui all'art.1, comma 791, della l. 30 dicembre 2020 n. 178.

Si è così giunti, dopo un lungo e serrato negoziato³⁸, ad una prima approvazione in Commissione tecnica per i fabbisogni standard della Nota metodologica relativa alla "*Determinazione dei fabbisogni standard dei comuni della Regione siciliana*" il 18 ottobre 2021.

³⁸ Con una serie di note di precisazione ed in taluni casi di contestazione con una serie di note che qui si richiamano: 8 febbraio 2021 Prot. n. 83 - nota di Sose alla Regione siciliana (invio nota metodologica), 16 febbraio 2021 - verbale n. 63 della Commissione, 14 luglio 2021 Prot. n. 4826 - nota Assessore Economia a Sose, 3 agosto 2021 Prot. n. 10628 nota Dip. AA.LL. ad Assessore Economia ed Anci Sicilia, 4 agosto 2021 Prot. n. 83556 - nota Servizio statistica RS all'Assessore Economia, 5 agosto 2021 Prot. n. 5455 - nota Assessore Economia a Sose, 6 agosto 2021 Prot. n. 742 - nota Anci Sicilia ad Assessore Economia e altri, 6 agosto 2021 Prot. n. 565 - nota di Sose ad Assessorato Economia, 10 agosto 2021 Prot. n. 5610 - nota Assessore Economia a Sose, 7 settembre 2021 Prot. n. 5998 - nota Assessore Economia a Sose, 10 settembre 2021 Prot. n. 598 - nota di Sose a Assessorato Economia e altri ed infine dell'Assessorato economia-Servizio statistica prot. n. 114073 del 11 ottobre 2021.

L'approvazione di tale documento - si è concordato - deve avere in questa fase mera finalità statistico-conoscitiva, che può costituire il parametro tecnico per l'erogazione delle risorse nazionali destinate al miglioramento dei servizi in campo sociale di cui al comma 791 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2020, n 178 e già assegnate in favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, anche in favore dei Comuni Siciliani sin dal 2022³⁹.

7.1. La chiusura della pagina dei contratti derivati accesi tra il 2005 ed il 2006, determina non solo la definitiva chiusura di una pagina poco gloriosa della gestione delle finanze pubbliche, ma anche significativi risparmi per la collettività.

La scelta di rinegoziare i contratti derivati ha visto la Regione assumere il ruolo di istituzione-pilota a livello nazionale per la definizione dell'operazione di riqualificazione finanziaria volta alla eliminazione di pesanti oneri aggiuntivi sui bilanci regionali in una prospettiva di gestione attiva del debito.

La Corte dei conti anche nell'ultimo giudizio di parifica del rendiconto generale ha definito tali contratti di *"discutibile utilità"* in quanto *"stipulati talvolta per coprire rischi assolutamente remoti"*, sottolineando altresì *"nel periodo di vigenza l'assenza di una gestione attiva del debito, che, favorita da opportuni accantonamenti iniziali avverso i rischi intrinseci ai contratti sottoscritti, avrebbe certamente potuto evitare le pesanti perdite registrate negli ultimi anni"*⁴⁰. In particolare, si rileva che in termini di esborsi aggiuntivi e crescenti per interessi per la durata dei *"derivati"* (2005-19) *"la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., spese per circa 340 milioni €"*⁴¹ ed al termine del periodo avrebbe raggiunto l'ammontare di 370 milioni €. In altre parole, pesanti oneri finanziari senza effettivo beneficio sul piano degli equilibri di bilancio hanno caratterizzato il ricorso a tali strumenti finanziari per i quali non vi è stata adeguata analisi di impatto preventivo.

All'inerzia della precedente legislatura su tali strumenti, nonostante gli oneri crescenti per le finanze regionali terminati gli effetti dell'*up-front* (anticipazione di liquidità), contestata dalla stessa Corte nei giudizi di parifica, il Governo ha inteso rispondere intervenendo con una decisa soluzione alla chiusura.

In attuazione delle linee programmatiche del governo di riqualificazione delle politiche di bilancio ed in esito ad una proficua interlocuzione con le autorità finanziarie statali, avviata già dal maggio 2018, la Regione ha intrapreso, d'intesa con il MEF e CDP SpA, un programma di ottimizzazione delle esposizioni finanziarie, nel quadro della ricerca di strumenti utili ad una più efficiente gestione

³⁹ In quella sede la Regione, per il tramite dell'Assessorato alle autonomie locali e dell'Assessorato all'economia, ha ritenuto sufficiente il superamento del criterio storico in sede di riparto di risorse (a tal fine è necessario disporre di altri elementi informativi, quali la capacità fiscale, gli obiettivi di servizio e i LEP) e che si dovrà tener conto delle osservazioni e delle integrazioni che scaturiranno dalla restituzione del dato agli enti locali dell'isola, prevedendosi inoltre l'istituzione di apposita struttura deputata ad effettuare gli approfondimenti tecnici propedeutici ai successivi interventi correttivi da sottoporre a SOSE e alla CTFS che, si auspica, possa essere integrata con i rappresentanti della Regione

⁴⁰ Corte dei conti-Sez. Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Siciliana esercizio 2019- Sintesi*, 132-133

⁴¹ Nel corso del 2019 la Regione ha sostenuto, prosegue la Corte, in esecuzione di tali contratti, *"un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di circa 42 milioni di euro, di cui 25,7 attribuibili a maggiori interessi, mentre il netting del periodo 2013-2019 (capitale e interessi) è asceso a 257 milioni di euro"*.

del debito finanziario. A tale riguardo già il MEF, giusta nota del 25 ottobre 2018, assentiva a tale percorso per la Regione siciliana⁴² nella prospettiva della graduale riduzione dell'esposizione in contratti derivati che determinano rilevanti oneri a carico dei bilanci regionali⁴³.

Il confronto che l'Assessorato ha condotto con le istituzioni finanziarie detentrici dei contratti in questione⁴⁴, se si è avvalso delle disponibilità finanziarie generate dall'operazione di riqualificazione del debito con *Cdp*, rendendone praticabile la chiusura, e delle richiamate considerazioni del Gruppo di lavoro, ha avuto quale obiettivo di garantire il massimo risparmio per l'erario regionale, anche alla luce dei pregnanti rilievi giuridici-finanziari emersi dalla giurisprudenza in merito che proprio con riguardo all'erogazione dell'*up-front* ne ha ritenuto sussistenti i profili della funzione creditizia (generando un obbligo restitutorio che si attuerà con i pagamenti che il percettore dell'*up-front* dovrà porre in atto, al netto di quelli che deve ricevere)⁴⁵. La delibera 28 aprile 2021, n. 184 della Giunta ha apprezzato lo schema-tipo di atto transattivo predisposto dall'Avvocatura erariale conferendole mandato di apportare le modifiche opportune e di *"concludere la transazione giudiziaria dinanzi alla giurisdizione italiana e di darne comunicazione anche alla giurisdizione inglese, al fine di garantire il massimo contenimento dei costi per spese legali e per far venire meno le ulteriori pretese creditorie avanzate dagli Istituti bancari"*.

A fronte dei contenziosi incardinati nel Regno Unito ed in Italia e del buon risultato dei diversi stadi della negoziazione con le banche che hanno, tutte, rilanciato sulle prime proposte di sconto originariamente formulate esprimendo

⁴² Giusta una successiva lettera prot. n. 2122305/18 del 16 novembre 2018, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., *partner* individuato in quanto soggetto pubblico con lo stesso MEF, ha manifestato la propria disponibilità alla rinegoziazione di prestiti concessi alla Regione, individuati sulla base di criteri omogenei di selezione del portafoglio, descritti nell'allegato promemoria predisposto dalla Ragioneria generale. In particolare *Cassa depositi e prestiti* ha offerto alla Regione Siciliana l'opportunità di rimodulare la propria posizione debitoria al fine di liberare risorse negli anni 2019 e 2020, in virtù della normativa regionale vigente (art. 3, l.r. 15 maggio 2013, n. 9 e s.m.i.), da destinare prioritariamente all'estinzione dei derivati in essere ed, in via residuale, alla realizzazione di investimenti con un vantaggio per gli equilibri di bilancio.

⁴³ E ciò in linea con quanto previsto dall'art. 62 del decreto-legge 112 del 2008, così come modificato dall'articolo 1, comma 572, della legge 147 del 2013 (l. stabilità per il 2014), con l'obiettivo di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, orientando la legislazione regionale in materia. In merito giova ricordare che il MEF ha sottolineato che secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 867, legge 27 dicembre 2017, n. 205 all'art. 7, comma 2, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (conv. dalla legge 6 agosto 2015, n. 125) per effetto delle quali *"per gli anni dal 2015 al 2020, le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi possono essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincoli di destinazione"*.

⁴⁴ Sul versante amministrativo è stato avviato un serrato confronto con le banche giovandosi dell'assistenza dell'Avvocatura distrettuale dello Stato (che nel frattempo assumeva la difesa per i giudizi in Italia, mentre per i legali nel Regno Unito ci si rivolgeva a *solicitors* indicati dall'Ambasciata italiana a Londra) e di *Finance Active Italia Srl* (che assiste molte amministrazioni pubbliche in Italia in questo settore), che ha analizzato le singole posizioni a partire dai c.d. costi di extra-margine. Con report del 12.12.2019; 6.4.2020; 14.1.2021; 19.3.2021.

⁴⁵ Dell'andamento dei negoziati e dei contenziosi è stata data ampia ed articolata illustrazione alla Giunta nella seduta del 28 aprile 2021 anche con l'ausilio del Ragioniere generale che in merito ha fornito ampia relazione scritta (giusta nota del 20 aprile u.s. prot. 33777/2021), sottoponendo alla stessa uno schema di atto transattivo.

ulteriori benefici dell'Amministrazione⁴⁶ e con il parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, si è così ritenuto di procedere alla chiusura transattiva dei contenziosi. E ciò nel presupposto che pur di fronte al rilevante arresto giurisprudenziale offerto dalle SS.UU. della Cassazione con la nota sentenza n. 8770 del 2020, ed al di là del pronunciamento sulla giurisdizione britannica espresso dal Tribunale di Palermo⁴⁷ e dell'imprevedibilità degli esiti dei contenziosi di fronte ad un giudice ormai extra-comunitario⁴⁸, permangono orientamenti ondivaghi della giurisprudenza sulle questioni prospettate⁴⁹.

Il 30 settembre è stato riferito in Giunta regionale sullo stato di avanzamento dei negoziati con le banche e l'Avvocatura distrettuale dello Stato ha potuto esprimere la propria posizione in merito ed illustrare i pareri espressi sull'opportunità di concludere le transazioni in questione. L'8 ottobre 2021, presso l'Assessorato all'economia, alla presenza dei vertici dell'Assessorato e dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, nonché dei rappresentanti delegati delle parti, sono stati sottoscritti i contratti di transazione in italiano ed in inglese.

La complessa operazione si conclude con i seguenti saldi positivi:

1. *montante complessivo del Mark to market* (all'8.10.21): 63.136.411,50 €;
2. *sconto ottenuto nel negoziato dalle controparti al netto dei versamenti*: 49.550.000,00 € (*banca A* 28.900.000 €, *banca B* 3.500.000 €, *banca C* 7.950.000 €, *banca D* 4.400.000 €, *banca E* 4.800.000 €), che - giova ricordare - è di segno opposto a quanto versato nel 2013 alla sola *Royal Bank of Scotland* per l'unico

⁴⁶ Va ricordato che, pur a seguito della richiamata sentenza delle SS.UU. del 2020, altri giudici hanno declinato in modo differente la tipologia contrattuale in esame. Sempre nel corso del 2020, infatti, si sono invece pronunciate per la validità dei contratti, almeno tre sentenze di merito, di cui due pubblicate: Corte Appello Milano 28 luglio 2020, n. 2003 e Trib. Milano 14 ottobre 2020, n. 6224. Le pronunce si sono orientate per la validità degli IRS lo hanno fatto sulla base sostanzialmente dei seguenti argomenti, ferma la specificità delle singole vicende processuali: 1) nei casi decisi gli IRS non potevano essere dichiarati nulli per difetto di causa in quanto avevano "un'adeguata caratterizzazione causale di copertura di rischio sottostante". Si trattava, infatti, di IRS *plain vanilla* strettamente collegati a dei sottostanti contratti di leasing a tasso variabile (Euribor 3 mesi), diretti ad ottenere una conversione del tasso variabile pagato con il leasing con un tasso fisso (Tribunale Milano 14 ottobre 2020 n. 6224); 2) il *mark to market* non costituisce l'oggetto del contratto IRS e, dunque, non essendo l'oggetto del contratto, non può essere indeterminato o indeterminabile: invece "l'oggetto del contratto derivato è lo scambio di differenziali calcolati su un certo importo, detto *nozionale*, ad una determinata scadenza, mentre il *mark to market* costituisce un elemento diverso e in particolare rappresenta il valore di sostituzione del derivato in un dato momento" (Trib. Milano 14 ottobre 2020 n. 6224); 3) il *mark to market*, dunque, non deve essere indicato nel contratto; peraltro e con riferimento ai casi concreti decisi in queste sentenze, i contratti IRS *plain vanilla* contenevano gli elementi per la determinazione del valore del *mark to market* (cioè la durata del contratto, le date di pagamento, il capitale di riferimento, il tasso fisso pattuito, la regola di computo degli interessi), nel caso di specie, tra l'altro, si è ritenuto che i dati impiegati per l'attualizzazione dei flussi monetari futuri attesi e per il calcolo dei tassi *forward* erano comunque "pubblicamente disponibili per mezzo di applicativi, quale l'applicativo *Bloomberg*" (Corte Appello Milano 28 luglio 2020 n. 2300).

⁴⁷ Tribunale civile di Palermo, ord. 23 dicembre 2020, n. 5317.

⁴⁸ Mentre occorre registrare che con la recentissimamente sentenza della *Financial list* della *High Court of Justice, Queen's bench Division, Commercial Court, Deutsche Bank AG vs Comune di Busto Arsizio* [2021] EWHC 2706 (Comm) del 12 ottobre 2021 che ha confermato la validità del contratto derivato stipulato fra le parti offrendo un'interpretazione divergente rispetto a quanto statuito dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 8770 del 2020 (c.d. sentenza Cattolica) La Corte inglese, ha precisato che la declaratoria di nullità pronunciata dalla Corte italiana con riguardo agli obblighi informativi che gravano sugli intermediari finanziari costituisce elemento di validità del contratto per la legge italiana e non trovano applicazione quando il contratto è sottoposto alla legge inglese. Sotto altro profilo la pronuncia ha evidenziato che la valutazione relativa alla consapevolezza degli elementi di aleatorietà del rapporto contrattuale deve essere in ogni caso condotta con un giudizio caso per caso e con un approccio concreto, che nel caso di specie la corte a ritenuto che il Comune dovesse ritenersi pienamente consapevole dei rischi assunti attraverso la negoziazione e conseguente stipulazione del contratto derivato, superando la distinzione posta a base della pronuncia delle SS.UU. della Corte di Cassazione sulla competenza dell'organo assembleare a deliberare operazioni di finanziamento pluriennali (connesse all'*up-front*), incentrate sulla distinzione, estranea all'ordinamento interno che invece distingue le competenze tra gli organi degli enti pubblici, tra "*capacity*" ed "*authority*" in materia di capacità delle autonomie locali a stipulare contratti di copertura o speculativi.

⁴⁹ Nel primo trimestre del 2021, se da un lato vi sono 9 statuizioni nel senso della nullità dei derivati: Tribunale Cosenza 13 dicembre 2020, Corte Appello Ancona 14 gennaio 2021, n. 24, Tribunale Parma 15 gennaio 2021, n. 44, Tribunale Forlì 27 gennaio 2021, Tribunale Torino 1 febbraio 2021, n. 293, Tribunale Roma 8 febbraio 2021, Corte Appello Milano 3 febbraio 2021, Corte Appello Torino 11 marzo 2021, n. 277, Tribunale Genova 25 marzo 2021, n. 698. Mentre in senso opposto vi collocano: Tribunale Vicenza 9 dicembre 2020, n. 2177, Tribunale Bologna 19 dicembre 2020, Tribunale Parma 4 gennaio 2021, n. 10, Tribunale Bologna 5 gennaio 2021, n. 10, Tribunale Verona 11 gennaio 2021, Tribunale Roma 17 febbraio 2021, n. 2889, Tribunale Parma 8 febbraio 2021, n. 293, Tribunale Verona 8 febbraio 2021, Tribunale Milano 22 marzo 2021, n. 2399. Per un'analisi delle questioni si veda per tutti M. Anolli, A. Perrone, *La giurisprudenza italiana sui contratti derivati. Un'analisi interdisciplinare*, in *Riv. dir. banc.*, 2020, III, 195 e ss.

derivato con rimborso anticipato (39.242.212 €) per il quale si ottenne uno sconto di 90.000€.

Complessivamente tra rimborsi ed esborsi sono stati versati 13.586.411,50 €. Appare poi necessario considerare ulteriori effetti finanziari favorevoli: *Economie sui bilanci 2021-23*: 62.108.299,51 €, *Economie da eliminazione residui passivi*: 605.382,33 €, *Eliminazione accantonamenti per liti*: 2.946.125,07 €, *Economie su bilancio 2021*: 1.903.435 €.

Il valore in termini di risparmio effettivo per la Regione ha raggiunto circa l'80 % di quanto ancora dovuto e, considerati ulteriori benefici finanziari, ammonta quindi a complessivi 117.113.241,91€, a questi vanno aggiunti circa 120 milioni € per investimenti rinvenienti dalla rimodulazione operata con CDP, che consente alla Regione di chiudersi con un consistente risparmio - unico nel panorama degli enti regionali che hanno concluso analoghe transazioni - un'esperienza nella quale a fronte di minimi benefici l'erario siciliano ha dovuto sopportare oneri assai gravosi.

Questi consistenti contenimenti di spesa si aggiungono a quelli realizzati nel 2021 con la *rinegoziazione dei mutui sanitari* in essere per 1,5 miliardi con la Cassa depositi e prestiti, che hanno condotto ad un risparmio di 36,5 miliardi € l'anno fino al 2045 (592 milioni € circa). Riduzione che potrà essere rafforzata con un'ulteriore negoziazione nel 2022.

Mentre sul piano dell'*indebitamento complessivo* deve registrarsi la tangibile riduzione dell'importo complessivo delle esposizioni debitorie regionali di oltre 1 miliardo € passando da 7,9 miliardi € rinvenuti nel 2017 a 6,884 miliardi € nel 2021.

Per quanto concerne la *liquidità* va infine ricordato il miliardo € di liquidità liberata grazie alla esclusione dalla c.d. del *fondo per anticipazioni di liquidità (nettizzazione)* ottenuta nel 2020 soltanto per la Sicilia e nel 2021 prima tra le regioni italiane, il che ha consentito di non subire alcuna restrizione di cassa durante il periodo che ha coinciso con il *lockdown*.

7.2. Nell'ambito delle azioni poste in essere dal Governo regionale al fine di ridurre i rischi correlati ai contenziosi in corso nonché a contenere i costi da essi discendenti a carico del bilancio regionale sono state intraprese importanti iniziative negli scorsi mesi che hanno condotto a concreti risultati in termini di risparmio delle risorse pubbliche. Particolare rilevanza assumono gli esiti ottenuti, nel corso degli ultimi mesi, in relazione alle seguenti controversie:

A) *ESA-Ente Sviluppo Agricolo c/ Regione Siciliana*: Dopo una lunga trattativa, anche grazie alla preziosa attività di assistenza fornita dall'Avvocatura dello Stato di Palermo, si è resa possibile la composizione, in un clima di collaborazione istituzionale e sinergia tra la Regione e l'ESA, le parti hanno quindi convenuto, con apposito accordo transattivo, che il credito residuo dovuto, in favore dell'ESA, dall'Amministrazione regionale⁵⁰, scaturente dalla sopracitata sentenza n. 2766/2020 del TAR, ammonta a complessivi €

⁵⁰ Il TAR Sicilia-Palermo, con sentenza n. 1907/2015, ha condannato la Regione a corrispondere all'ESA, al netto degli interessi non dovuti e degli anticipi versati, gli importi di € 97.712.000,00 per spese di funzionamento e di € 33.536.466,56 per investimenti. Il TAR Sicilia, con sentenza n. 2766/2020 - impugnata dalla Regione dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa - ordinava l'ottemperanza alla suddetta sentenza.

84.140.000,00, consentendo di conseguire un risparmio pari a oltre 47 milioni € per le casse regionali.

B) *Banca Monte Dei Paschi Di Siena S.p.A. c/ Regione Siciliana*: Il Tribunale, rigettando l'opposizione proposta dalla *Monte dei Paschi di Siena* ha condannato l'Istituto bancario alla restituzione integrale dell'ammontare, al tempo giacente su un conto corrente bancario dell'Istituto, ed al pagamento, in favore dell'Amministrazione regionale, delle spese processuali e degli interessi legali dalla data di emissione dell'ingiunzione, imponendo la restituzione di 68,5 milioni € all'orario regionale. Allo stato, sono in corso di svolgimento le azioni volte all'immediato recupero delle somme illegittimamente trattenute⁵¹.

C) *Partners Sicily Properties Societa' consortile a r.l. (PSP Scarl) c/ Regione Siciliana*: la vicenda procede dall'interruzione dei rapporti operata, nel corso del 2011, dalla Regione nei confronti della società consortile, con la quale aveva sottoscritto un contratto per la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare nel 2006 e con il rigetto di ogni ipotesi di proroga tacita del contratto ormai cessato. Al riguardo, la Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 6045/2021, ha in gran parte annullato il lodo arbitrale del 6 novembre 2013 che aveva visto, per alcuni aspetti, vincitrice la società e che aveva imposto un versamento alle casse regionali di oltre 11.882.542,67 € nel 2015, in particolare 5,5 milioni € per il recesso anticipato, ritenuto illegittimo, con il riconoscimento di un conseguente indennizzo (2 milioni €). La sentenza ha dunque riconosciuto la legittimità dell'azione amministrativa ed ha ribaltato in gran parte le conclusioni del lodo arbitrale riconoscendo che la Regione nel 2011 si era correttamente opposta ad ogni possibilità di prosecuzione dei rapporti contrattuali avviati nel 2006, imponendo la restituzione di ben 7,5 milioni € oltre interessi e rivalutazione. Con la stessa sentenza è stata anche rigettata la domanda di risarcimento danni per oltre 20 milioni che la società aveva ribadito anche in sede di impugnazione del lodo. *Il risparmio per le casse regionali è quindi di 7,5 milioni € oltre interessi e spese giudiziali al quale va aggiunto lo scampato pericolo del risarcimento di 20 milioni € a titolo risarcitorio.*

Complessivamente, quindi, tra grandi contenziosi vittoriosi e transazioni (ricomprendendo quindi anche il contenzioso Sicilcassa s.p.a. in liq. e quelli relativi ai derivati) la Regione dal 2019 ha, in termini di minori oneri ed incassi, raggiunto la cifra di circa 350 milioni €.

8.1. A quarant'anni dalla legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, recante "Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana", sottoposta a molteplici revisioni ed integrazioni, in una materia nella quale non solo è intervenuta la modifica costituzionale che ha introdotto l'obbligo del pareggio di bilancio ed attratto al

⁵¹ La quinta Sezione Civile del Tribunale Palermo, con la sentenza n. 3649 del 4 ottobre 2021, al termine di un procedimento che ha visto la Regione siciliana e la *Banca Monte Dei Paschi di Siena S.p.A.* contrapposti, ha deciso sulla vicenda risalente alla gestione *Montepaschi Serit* nella fase del passaggio di consegne tra quest'ultima, partecipata dalla *Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.*, e *Riscossione Sicilia S.p.A.* La Banca ha ritenuto, nel 2017, di trattenere 68,5 mln € di versamenti dei contribuenti nei conti di *Riscossione Sicilia*. Trattandosi del gettito tributario oggetto delle attività di riscossione svolte dall'Agente per conto della Regione, depositato sul conto corrente intrattenuto da quest'ultimo presso la *Banca Monte dei Paschi di Siena* e mai riversato all'ente impositore, la *Regione-Assessorato dell'Economia*, nel 2018, con il supporto dell'*Avvocatura distrettuale* dello Stato, ha emesso ingiunzione di immediato pagamento alla Banca, che l'ha impugnata di fronte al Tribunale di Palermo.

livello statale il coordinamento della finanza pubblica, poi declinati dalla legislazione nel nuovo ordinamento contabile di Regioni ed autonomie locali⁵², occorre definirne la riforma⁵³.

L'applicazione del D.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. nell'ordinamento siciliano, ha creato non pochi problemi nella considerazione che si tratta di modalità pensate più per i Comuni che non per una Regione come quella Siciliana la cui dimensione del bilancio, se si ricomprendono i fondi extraregionali, è seconda solo a quella dello Stato. Pur tuttavia si è proceduto attraverso l'adozione di norme di attuazione dello statuto come il D.lgs n. 158 del 27 dicembre 2019 "*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli*" a recepire correttamente il D.lgs 118 del 2011 e s.m.i. nel rispetto dei principi stabiliti dallo Statuto e dalla legislazione statale al contempo adattarlo alla Regione.

Appare necessario, comunque, dare organicità e semplificare ancora alcune procedure contabili. Saranno, quindi, inserite nel ddl regionale di Stabilità 2022, le norme direttive relative al bilancio gestionale ed alle variazioni di bilancio che, sempre nel rispetto dei principi stabiliti dal D.lgs. n.118/2011, possano superare le difficoltà scaturenti dalla applicazione di alcune procedure che appesantiscono la vigente disciplina regionale di contabilità rinviando all'apposito *Regolamento contabile* la disciplina di attuazione per la Regione Siciliana, in linea con quanto opportunamente fatto da altre Regioni.

8.2. Vanno altresì segnalati due importanti traguardi che saranno conseguiti con l'esercizio 2022: la digitalizzazione del bilancio (progetto '*Nuovo Sistema Contabile*'), realizzata attraverso una sinergia tra Dipartimento Bilancio-Ragioneria generale e ARIT, ed il definitivo passaggio dal servizio di cassa a quello di tesoreria, in questo superando un'anomalia che faceva della Sicilia un *unicum* nel panorama della contabilità pubblica nazionale. Al riguardo va sottolineato che è già stata avviata anche la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di tesoreria a far data dall'1 gennaio 2022.

9. La fase della pandemia da Covid-19 ha svolto effetti rilevanti sul sistema dell'erogazione del credito in Sicilia e nel Mezzogiorno.

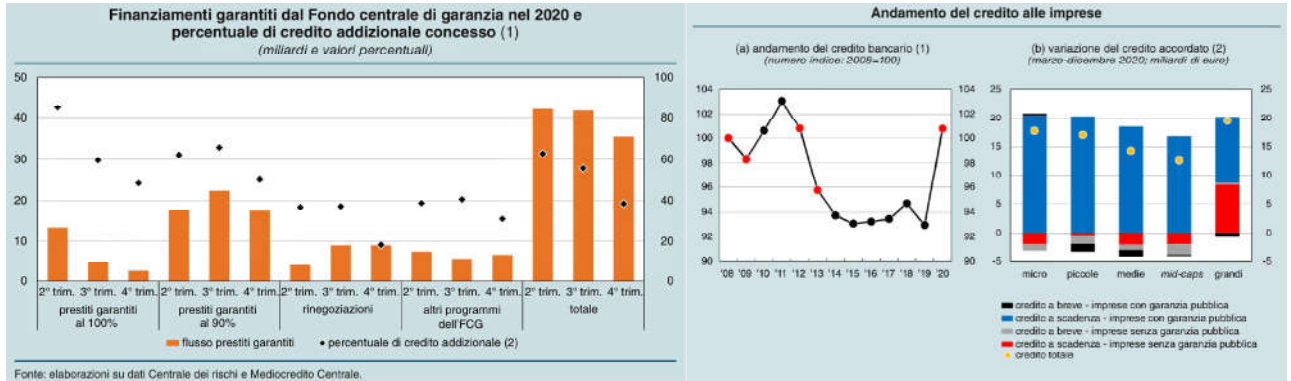
Il rapporto curato dalla *Svimez* per conto di *Mediocredito Centrale* sul *Fondo di Garanzia per le Pmi* (FCG)⁵⁴ ha sottolineato con riguardo alle misure introdotte dalla legislazione per garantire il credito alle imprese durante l'emergenza Covid-19

⁵²L'art.79 del D.lgs. n.118/2011 e s.m.i. (recante "*Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano*") detta le norme applicative per le Regioni prevedendo che "*la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

⁵³ In merito è stato istituito con D.A. n. 55 del 2020 un Gruppo di lavoro composto da docenti universitari e tecnici che sta supportando la definizione della proposta normativa.

⁵⁴ <http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/04/Report-MCC-SVIMEZ.pdf> Mise e Mcc hanno precisato che sono complessivamente 2.178.822 le richieste di garanzie pervenute al fondo di garanzia dal 17 marzo 2020 al 2 giugno 2021 provenienti da imprese, artigiani, autonomi, per un importo complessivo di oltre 173,5 miliardi €.

(*decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio*)⁵⁵ che queste hanno assicurato la sostanziale tenuta del tessuto produttivo nazionale, determinando l'incremento considerevole degli impieghi verso l'economia reale pur non potendo sottacersi che ciò abbia prevalentemente riguardato le Regioni del Centro-Nord, rispetto a quelle del Sud.



Queste ultime hanno usufruito dei finanziamenti fino a 30.000 euro per il 29,95% in termini di ammontare degli stessi e per il 30,95% in riferimento al numero delle imprese, tra esse quelle che hanno fatto maggiormente ricorso a questa misura sono state la Campania, che ha assorbito il 7,89% dei finanziamenti totali, la Sicilia, con il 6,69% e la Puglia con il 6,24%.

Rispetto all'originaria impostazione di questi strumenti finanziari straordinari (che in prima applicazione avevano criteri troppi rigidi di accesso al credito, opportunamente denunciati da questo Assessorato nell'ultimo rapporto sul credito), pur di fronte alla delineata tendenza, non emerge un dato pregiudizievole

per il Mezzogiorno. I finanziamenti bancari alle imprese sono cresciuti di oltre l'8% sostenendo l'espansione del credito durante la pandemia e scongiurando la stretta creditizia (*credit crunch*), in controtendenza rispetto alle precedenti fasi recessive nelle quali si erano invece ridotti⁵⁶.

Fig. 4. Fondo di Garanzia per le PMI. Richieste accolte a seguito dell'emergenza Covid, distribuzione territoriale delle imprese e alcuni parametri caratteristici

Regioni	Prestazioni di riferimento (Fonte ISTAT 2018)		PMI con finanziamento fino a 30.000 euro e in contabilità ordinaria/semplificata e relativo fatturato ISTAT 2018			
	Utenti locali (A)	Fatturato (miliardi di euro) (B)	PMI (C)	% PMI (CIA)	Fatturato (miliardi di euro) (D)	% Fatturato (DB)
Nord-Ovest	1.276.413	1.148.643	392.880	30,8	672.744	58,6
Nord-Est	927.403	756.587	290.101	31,3	581.335	76,8
Centro	998.047	682.617	314.095	32,7	386.562	58,1
Mezzogiorno	1.241.638	507.481	400.595	32,3	365.894	72,1
Campania	349.942	156.735	106.488	30,4	127.568	81,4
Sicilia	271.190	102.913	91.123	33,6	76.450	74,3

Fonte: SVIMEZ

Giova sottolineare che, se il credito è aumentato inizialmente per le società medio-grandi, soltanto a partire da giugno è cresciuto anche per le piccole imprese,

⁵⁵ Il sistema di copertura statale sui prestiti, ampliato con il d.l. 18/2020 (decreto "cura Italia") e ulteriormente rafforzato dal e.l. 23/2020 (decreto "liquidità"), ha potenziato l'operatività del FCG per le pmi e ha attribuito a SACE, i cui compiti sono stati ridefiniti, la funzione di rilasciare garanzie pubbliche prevalentemente alle grandi società.

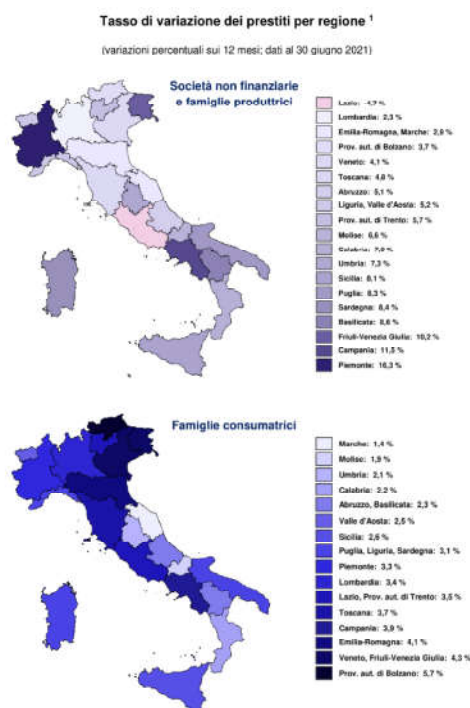
⁵⁶ Dalla introduzione dei nuovi programmi la concessione della garanzia dell'FCG ha riguardato circa 42 miliardi di prestiti nel II trimestre, altrettanti nel III e 36 miliardi nel IV del 2020.

invertendo la fase di contrazione in corso da molti anni. Anche in questo caso tale tendenza deteriora e potenzialmente pregiudizievole per il sistema economico meridionale, contraddistinto dalla presenza di imprese piccole e micro, è stata stigmatizzata dall'ultimo rapporto *sul credito* dell'Assessorato all'economia. L'espansione ha interessato i prestiti a lungo termine; sono invece lievemente diminuiti quelli a breve, riflettendo anche la scelta delle aziende di disporre di una fonte di finanziamento più stabile in una fase caratterizzata da elevata incertezza sulle prospettive economiche⁵⁷.

In particolare in Sicilia, la domanda di finanziamenti, in consistente incremento già nel I semestre 2020, si è parimenti accresciuta nel II riguardando i diversi comparti produttivi con particolare riferimento a quelli industriale e dei servizi⁵⁸.

Sul piano dell'andamento dei tassi d'interesse sui prestiti, come ampiamente rilevabile dal rapporto che segue e relativo al primo trimestre 2021, deve registrarsi una positiva contrazione rispetto ai valori registrati nello stesso periodo dell'anno precedente ed al trimestre anteriore che risulta in linea col dato nazionale e con quello rilevato nelle diverse aree del *benchmark*, con tendenziali incrementi quantitativi dell'ammontare del credito accordato dalla banca al cliente (accordato operativo).

Si conferma, invece, la tendenza dei tassi d'interesse a raggiungere soglie in Sicilia mediamente più alte sia rispetto al dato nazionale che a quello del Mezzogiorno⁵⁹.



(1) Per ulteriori dettagli sui dati, cfr. *Banche e istituzioni finanziarie: finanziamenti e raccolta per settori e territori*, Banca d'Italia, Statistiche, [Metodi e fonti: note metodologiche](#).

⁵⁷ Cfr. A. De Socio, S. Narizzano, T. Orlando, F. Parlapiano, G. Rodano, E. Sette e G. Viggiano, *Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese*, Banca d'Italia, *Note Covid-19*, 13.11.2020 secondo i quali alla fine del 2020, grazie alle misure approvate tra marzo e agosto, il numero delle aziende in deficit di liquidità si sarebbe ridotto da 142.000 a 32.000, mentre il fabbisogno complessivo sarebbe sceso da 48 a 17 miliardi €.

⁵⁸ I prestiti bancari alle imprese hanno ripreso a crescere con un'espansione robusta determinata dalle misure straordinarie di sostegno al credito, interrompendo così un calo che durava dal 2012. Alle iniziative statali si sono affiancate misure di sostegno alle imprese ed alle famiglie (finanziamenti e moratorie) varate dal Governo regionale nel 2020 e nel 2021 - attraverso la riconversione dei fondi europei ed statali - che hanno ampliato la gamma di offerta di finanza, con significative porzioni di incentivi a fondo perduto. In questo settore, accanto alle erogazioni direttamente effettuate dall'amministrazione, si sono dispiegati gli interventi di IRFIS-Finsicilia S.p.a., IRCAC e CRLAS (IRCA). In termini generali per quanto concerne i rapporti di finanziamento emerge un quadro controverso con elementi positivi per la clientela regionale e, per altri versi, conferme di elementi di trattamento deteriora purtroppo consolidati nel tempo. Cfr. Banca d'Italia, *Economie regionali, L'economia della Sicilia Rapporto annuale*, Numero 19 - giugno 2021, 41-42.

⁵⁹ Anche l'incidenza delle garanzie sull'accordato operativo in Sicilia permane estremamente elevata rispetto al valore registrato nelle altre regioni del *benchmark*, risultando superiore del 5,53% se comparato al dato medio del raggruppamento "Italia meridionale e Isole", mentre si distanzia dal dato medio nazionale di ben 18,65 punti percentuali. Più elevato del 9,89% rispetto al dato medio nazionale risulta, inoltre, il rapporto utilizzato/accordato e superiore di 1,5 punti percentuali rispetto alle altre regioni del Sud.

A questo riguardo va ricordata l'iniziativa della Regione di rafforzamento patrimoniale dei Confidi regionali volta ad agevolare l'accesso al credito delle imprese. Un rafforzamento patrimoniale per il quale sono stati stanziati 20 mil.€ erogati mediante IRFIS con l'obiettivo di stimolare anche la concentrazione tra i Consorzi e l'ammodernamento dei servizi all'utenza. Sotto altro profilo va sottolineato, come si evince dai dati del rapporto sull'andamento dell'attività bancaria che in Sicilia, nel 2020, che gli impieghi bancari, al lordo delle sofferenze, hanno mostrato, invece, un importo inferiore rispetto a quello registrato nel dicembre 2019, confermando purtroppo un *trend* consolidato⁶⁰.

La gestione dei nuovi flussi di crediti *non performing* è stimata tra i 60 ed i 100 miliardi € per i prossimi due anni ed il sistema, a partire dalle garanzie pubbliche, rischia di dover gestire una massa assai rilevante di sofferenze ed incagli (*non performing exposures* (npe), *non performing loans* (npl) e *unlikely to pay* (utp).

Sul piano della raccolta a livello di sistema nazionale va rilevata la conferma della tendenza all'incremento della raccolta bancaria, accresciuta del 9,5 % grazie al cospicuo afflusso di depositi, di poco inferiore a 170 miliardi €, di cui oltre la metà proveniente dalle imprese che hanno incrementato i depositi a causa sia della forte contrazione degli investimenti, sia degli effetti delle misure di sostegno alla liquidità varate dal Governo centrale e da quello regionale. I depositi delle famiglie si sono accresciuti del 6,7% per effetto della contrazione dei consumi con conseguente rafforzamento della propensione al risparmio.

Anche in Sicilia per l'andamento dei depositi lo *shock* indotto dalla pandemia non ha nel complesso eroso le riserve di liquidità delle famiglie siciliane, grazie alla rafforzata propensione al risparmio, in linea con quella manifestatasi a livello statale ed alle misure pubbliche di sostegno finanziario. Anche se permane l'allarme per i nuclei familiari con limitate riserve di liquidità, che potrebbero incontrare difficoltà a mantenere i consumi e rispettare i propri impegni finanziari, laddove i tempi della ripresa economica si dilatassero a causa del protrarsi di misure di restrizione determinati da ritardi nelle vaccinazioni⁶¹.

Per quanto concerne il sistema creditizio va evidenziato che nel 2020 le banche presenti in Sicilia con almeno uno sportello erano 49, di cui 18 con sede nel territorio regionale. Rispetto all'anno precedente il numero di intermediari bancari è diminuito (- 4) per effetto di operazioni di concentrazione tra banche di credito cooperativo (BCC) con sede in Sicilia.

⁶⁰ Positivo il decremento dei tassi di deterioramento dei crediti delle imprese siciliane ridotti, rispetto al periodo anteriore alla crisi economico-finanziaria del 2008-09 con una lieve compressione del differenziale negativo rispetto a quello medio nazionale. Pur dovendosi confermare un'incidenza delle sofferenze sugli impieghi più elevata della media italiana, con un valore del 4,9 % rispetto al 3% nazionale, ed uno scarto in aumento di 1,9%.

Tale divario concerne anche il rapporto sofferenze/impieghi relativo alle imprese, laddove il dato regionale è del 7,9 % contro quello medio nazionale del 5,1%, con un differenziale in incremento del 2,8%. A questo riguardo una specifica considerazione va riservata alle moratorie. Ed infatti se durante il dispiegarsi degli effetti queste non possono avere riflessi sulle segnalazioni in *Centrale dei rischi* (Cr) e non possono essere classificate a sofferenza per il periodo di efficacia del beneficio, va riguardata con estrema cautela la fase che si avvierà al termine delle stesse. E' incontrovertibile, infatti, che tale situazione possa determinare effetti collaterali nel medio e lungo termine sul piano delle sofferenze bancarie.

⁶¹ Così ancora Banca d'Italia, *Economie regionali: la Sicilia*, cit., 35.

Per le BCC è necessario ricordare la remissiva condotta delle istituzioni regionali nel 2017 rispetto ad una riforma⁶², che ha reso obbligatoria la costituzione di gruppi bancari cooperativi, determinando la sostanziale esautorazione delle principali competenze regionali⁶³. Piuttosto che difendere le prerogative regionali, e con esse il mercato regionale, si assecondarono scelte che hanno esautorato la Sicilia con una riforma, non priva di contraddizioni e lacune⁶⁴, che ha inciso sulla natura di questa particolare tipologia di banche che dovrebbe svolgere in modo capillare e flessibile il credito, adesso inserite in gruppi nazionali assoggettati alla vigilanza della BCE ed a criteri profondamente diversi da quelli originari.

A questo riguardo deve ribadirsi l'auspicio della nascita di *sottogruppi regionali* per le due aggregazioni bancarie esistenti.

In termini generali, la delineata contrazione di sportelli bancari se consegue ad una tendenza generale del sistema bancario europeo e nazionale riconducibile anche all'evoluzione tecnologica e digitale verso il *FinTech* assume in Sicilia proporzioni ancor più rilevanti - come già rilevato nel precedente rapporto dell'Assessorato all'economia - soprattutto avuto riguardo ai centri minori ed alle aree interne che risultano particolarmente danneggiate da tale tendenza. *Open banking* e *FinTech* hanno ricevuto dalla pandemia una spinta propulsiva⁶⁵ anche in Sicilia, rendendo tangibile la finanza innovativa (*crowdfunding* e valute complementari o virtuali) e l'impiego di *blockchain* ed *intelligenza artificiale*. Si tratta di dinamiche evolutive⁶⁶ che il rapporto dovrà spingersi a considerare, mentre si sviluppano a livello europeo e nazionale strutture regolamentare per intermediari, prodotti e servizi, sebbene appaia inverosimile che il digitale sia la causa esclusiva del ridimensionamento del sistema bancario regionale⁶⁷.

⁶² Delineata dal d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, conv. dalla legge 8 aprile 2016, n. 49 e sulla quale v., tra gli altri, F. Capriglione, *L'autoriforma delle banche di Credito Cooperativo*, in *Contr. impr.*, 2016, 1, 51 ss., M. Bodellini, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017; e Id., *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, in *Rivista dir. banc.*, 2017, IV, 539 e ss. ove si ricorda che la riforma avrebbe dovuto rimediare agli elementi di debolezza strutturale di tali banche causati sia dal tradizionale modello di *business* basato sull'erogazione di credito al dettaglio (più esposto all'andamento dell'economia reale), sia per la loro struttura, spesso di dimensione contenuta, che difficilmente avrebbe consentito di ridurre i costi e di effettuare investimenti in innovazione e sviluppo

⁶³ Le competenze regionali sono dettate dal decreto legislativo 29 ottobre 2012, n.205, sul quale sia consentito rinviare al mio contributo (a cura di), *La riforma delle norme di attuazione dello statuto siciliano in materia bancaria*, Torino, 2015

⁶⁴ Tale riforma ha, infatti, sostanzialmente cancellato i tratti caratterizzanti le banche della categoria, quali la vocazione territoriale e la natura mutualistica, determinando uno svantaggio competitivo delle stesse nei confronti degli altri intermediari bancari, agevolati dalla riforma nell'aggressione delle fette di mercato di pertinenza dalle BCC. A questo si aggiunga il penetrante potere di eterodirezione attribuito alla capogruppo nei confronti delle singole BCC, poste dal legislatore di fronte alla scelta ineludibile dell'assoggettamento coatto alle illimitate prerogative della controllante da esercitarsi unicamente nell'interesse del gruppo complessivamente considerato.

⁶⁵ V. A. Albanese, F. Ciochetta, *Which banks were more effective in supporting credit supply during the pandemic?*, Banca d'Italia, *Note Covid-19*, 20.9.2021 ove si dimostra che le banche le quali durante il *lockdown* sono riuscite a erogare credito alle aziende in maniera più efficace sono quelle con più alto grado di digitalizzazione nell'offerta di servizi finanziari e con maggiore legame con il territorio.

⁶⁶ V. la strategia in materia di finanza digitale per l'UE (*Digital Finance Strategy*) e della strategia europea in materia di pagamenti al dettaglio (*Retail Payments Strategy*) cfr. A. Perrazzelli, *Le iniziative regolamentari per il Fintech: a che punto siamo?*, Banca d'Italia, 4.5.2021 in <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2021/PERRAZZELLI-4-maggio-2021.pdf>

⁶⁷ Durante il 2020 il numero delle dipendenze bancarie si è ridotto di 54 unità (-4,4%) con la drastica contrazione del numero di comuni serviti da banche. In tal guisa, se si effettua un calcolo cumulato della riduzione degli sportelli dal 2008, si registra un abbassamento del 35,4%, con riduzione di ben 644 sportelli; tendenza questa che pur in linea con quella del Sud è sensibilmente maggiore rispetto al Centro-Nord e richiama un'analoga tendenza generale alla desertificazione del Mezzogiorno da oltre un decennio evidenziata dall'Assessorato all'economia. Da ultimo si veda lo studio sullo spopolamento inserito nel DEFR 2020-22 e più di recente l'analisi condotta dal *Corriere della sera* e pubblicata il 3 ottobre 2021 col titolo "*Le Città in estinzione?*", che inserisce Palermo, Catania e Messina tra le prime grandi città italiane che potrebbero estinguersi nell'arco di 60-70 anni.

10. La ripresa economica della Sicilia è tangibile e consente quindi di prevedere un sicuro recupero del livello pre-pandemia nel secondo trimestre del 2022.

Le tendenze alla rilevante crescita economica delineate dai documenti finanziari statali e regionali per il periodo 2021-2024 aprono una prospettiva nella quale gli investimenti, ma anche il credito, sono chiamati a svolgere il proprio ruolo di propellente.

E questo dovrà avvenire in primo luogo attraverso amministrazioni più efficienti.

Si è accennato in precedenza alla *pregiudiziale burocratica* quale snodo essenziale per garantire la ripresa ed il pieno impiego della straordinaria massa di risorse finanziarie extraregionali e regionali per gli investimenti e la cui risoluzione va accompagnata da semplificazioni procedurali e razionalizzazioni delle politiche multilivello imposte dal PNRR con il pieno coinvolgimento di tutte le componenti istituzionali della Repubblica

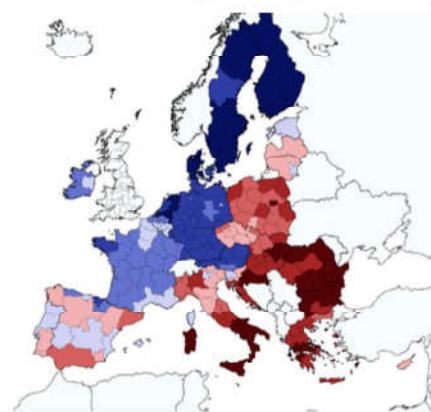
Un “collo di bottiglia” della *pregiudiziale burocratica*, che rischia di coinvolgere non solo gli sforzi per la crescita connessi al programma europeo del *Next generation EU*, ma anche la semplice funzionalità dell’amministrazione e la sua capacità di dare risposte concrete ed efficienti ai cittadini, va affrontata e risolta senza indugi.

Garantire subito la copertura dei vuoti in organico di Regione ed amministrazioni locali é condizione imprescindibile per conseguire gli obiettivi di ripresa e di crescita sin qui richiamati. In questo senso il Governo regionale ha sin dalla primavera scorsa richiesto un preciso intervento al Governo centrale che consenta di recuperare il *turn-over* per le qualifiche che risultano necessarie in questa prospettiva in linea con quanto sta avvenendo a livello nazionale.

Ma ciò dovrà avvenire anche attraverso gli intermediari finanziari che operano in Sicilia, le istituzioni finanziarie regionali, ma anche istituzioni come l’*Agenzia per la coesione*, il *Mediocredito centrale* e la *Cassa Depositi e Presiti*.

Come opportunamente osservato⁶⁸ questi sono parte del «*potenziamento della governance*» ineludibile per la ripresa del Sud, il pieno impiego delle risorse del

■ Capacità amministrativa: il Sud agli ultimi posti in Europa



Fonte: Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Moritz Bauer, 2021. Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4.

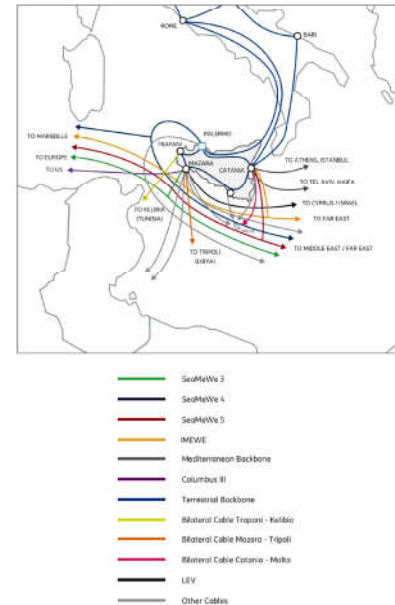
⁶⁸ Si v. la *lectio doctoralis* “L’Italia, il Mezzogiorno e l’Europa. Solidarietà, Sussidiarietà, Sviluppo”, svolta all’Università di Catania per il conferimento della laurea *honoris causa* in “Economia e management del territorio e del turismo”(17.9.2021), in <http://www.zammumultimedia.it/l-italia-il-mezzogiorno-e-l-europa-solidarieta-sussidiarieta-sviluppo.htm>

PNRR e di quelle scaturenti dall'avvio della nuova programmazione europea e dei fondi di sviluppo nazionali⁶⁹.

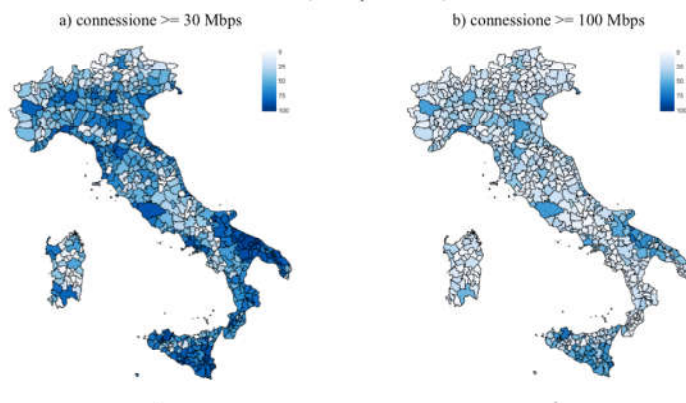
Nell'avvio della ripresa post-covid la Sicilia sta dimostrando una forza sorprendente: così, alla luce dello 'slancio' portato dalle riaperture e in vista di quello ulteriore del piano *Next Generation Eu* che hanno imposto di rivedere nettamente al rialzo le stime per il Pil 2021 e 2022. Il quadro previsionale positivo che si definisce sulla base dello slancio della ripresa se postula la progressiva eliminazione delle restrizioni ed il ritorno alla normalità degli spostamenti deve tener sotto monitoraggio l'andamento dei contagi e della campagna vaccinale per scongiurare il ritorno a "significative limitazioni" negli spostamenti.

Rafforzamento della digitalizzazione e misure sulla transizione ecologica costituiscono, tuttavia, gli assi portanti per la crescita della Sicilia per il prossimo triennio. Due profonde trasformazioni non solo dell'economia, ma del mondo, delle vite individuali, delle culture, ma tra loro profondamente interconnesse, nel senso che il rafforzamento dell'una trascina la seconda e viceversa (basti pensare soltanto al minor uso della carta ed agli effetti ambientali che genera o al supporto digitale e tecnologico che impone l'energie da molteplicità delle fonti rinnovabili da immettere in rete).

Submarine Cables landing in Sicily



Disponibilità di infrastrutture di telecomunicazione a rete fissa (1) (valori percentuali)

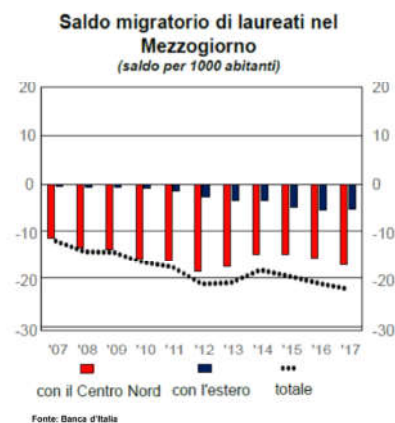


Fonte: elaborazioni su dati Agcom (2019). - Le soglie della scala dei colori sono prefissate. (1) Rapporto tra il numero di famiglie con possibilità di accesso a una rete a velocità di almeno 30 o 100 Mbps e il numero di famiglie presenti nell'SLL (cfr. Note metodologiche).

⁶⁹ Il decano degli economisti italiani, apprezzando la proposta in tal senso anche della precedente nota di aggiornamento del DEF della Sicilia, ha precisato che: "la vera sfida per il Sud sarà la capacità di programmare una politica di sviluppo in grado di sostenere oltre il 2027 quel percorso di crescita grazie al Pnrr. Senza un sistema di governance strutturato, territorialmente e socio-economicamente solido, sarà ben difficile rilanciare la crescita del Mezzogiorno che secondo le stime del Ministero per il Sud dovrebbe essere del 24% in 5 anni, ben al di sopra di quella nazionale pari al 16%".

fig. 15. Occupati che lavorano fuori della Circostrizione di residenza o all'estero. 2008 - 2020

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mezzogiorno / Centro-Nord	160,2 71	133,9 33	120,5 85	130,3 74	141,0 32	128,2 52	103,4 24	113,3 57	137,0 68	144,6 73	156,2 39	164,0 31	162,5 01
Mezzogiorno / Estero	11,62 5	11,19 8	12,83 9	9,537	14,05 8	13,91 4	17,60 4	16,09 5	17,11 9	17,66 1	20,83 4	18,52 0	16,42 4
Totale Mezzogiorno	171,6 96	145,1 31	133,4 24	139,9 10	155,0 91	142,1 66	121,0 29	129,4 53	154,1 87	162,3 34	177,0 74	182,5 51	178,9 25
% sul totale occupati	2,7	2,3	2,2	2,3	2,5	2,4	2,1	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0	3,0
Sicilia / Centro-Nord	33,13 8	26,78 2	22,76 5	22,08 8	24,52 7	19,92 3	17,20 9	20,76 6	28,51 2	27,86 4	30,01 3	33,06 6	31,77 4
Sicilia / Estero	1,881	2,485	4,084	2,437	4,114	3,052	4,305	5,622	5,086	5,648	7,309	5,383	5,716
Totale Sicilia	35,01 9	29,26 7	26,84 9	24,52 6	28,64 1	22,97 6	21,51 4	26,38 9	33,59 8	33,51 2	37,32 2	38,45 0	37,49 0
% sul totale occupati	2,4	2,0	1,9	1,7	2,0	1,7	1,6	2,0	2,5	2,5	2,7	2,8	2,8



La transizione digitale rappresenta per la Sicilia la vera “mossa del cavallo” in termini di crescita e sviluppo socio-economico consentendo di superare i divari e gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità

Gli investimenti realizzati dall’Agenda digitale, con oltre 300 milioni € impegnati (oltre il 90% delle risorse destinate dalla programmazione europea 2014-20), la rete dei *backbones landing points* effetto di investimenti internazionali e centralità geografica fanno della Sicilia è la regione più infrastrutturata sul piano digitale nel Mediterraneo⁷⁰.

Le proiezione digitale della Sicilia⁷¹ si articola attraverso la diffusione delle piattaforme abilitanti (identità digitale, sistema di pagamento elettronico, anagrafe unica, carta d’identità elettronica), la razionalizzazione delle infrastrutture e delle risorse (*cloud*), la promozione di modelli virtuosi (linee guida di design, riuso del software), la creazione di nuovi servizi digitali permettono un uso sistematico da parte di cittadini e imprese di servizi digitali efficienti e semplici da usare.

Tale dinamica costituisce non solo una preconditione per lo sviluppo, ma anche una forte spinta per l’innovazione, il rafforzamento delle relazioni economiche, la riconversione della pubblica amministrazione regionale e locale, la riqualificazione dei servizi sanitari (sanità digitale), la trasformazione del turismo e della fruizione dei beni culturali, il sostegno alla transizione digitale e l’innovazione del sistemaprodotivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all’avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*.⁷²

⁷⁰ D. Maniscalco, *Avanguardia digitale: la Sicilia è la regione più infrastrutturata sul piano digitale nel Mediterraneo*, in <https://www.key4biz.it>, 3 marzo 2021.

⁷¹ L’infrastrutturazione fisica realizzata è oggi accessibile a più di 2,5 milioni di cittadini distribuiti in oltre 1,5 milioni di unità immobiliari abilitate, che beneficiano di reti di accesso a Internet di nuova generazione (NGA), per un totale di circa 200 Comuni serviti e con una copertura di reti mobili 4G superiore al 99%, a fronte di un investimento pubblico di circa 230 milioni di Euro di fondi del PO FESR e del PSR Sicilia 14-20 (cui possono essere aggiunti ulteriori 287 milioni di Euro di investimento privato).

Già il 1° Grande Progetto Regionale, concluso nel 2019, aveva consentito alla Sicilia, secondo il rapporto “*Digital Economy and Society Index Report 2019 Connectivity*” (DESI) di essere la regione italiana con la più ampia copertura a Banda Larga e Ultra Larga con velocità pari o superiore a 30 Mbps e nella fascia di eccellenza anche a livello europeo. La Regione era passata da una copertura di 60 Comuni a 140, raggiungendo oltre un milione di cittadini siciliani. Attualmente sono in corso i lavori nell’ambito del 2° Grande Progetto, con un avanzamento finanziario di circa 80 milioni di Euro. Il nuovo progetto porta la fibra fino alle case dei siciliani e già registra 223 cantieri chiusi, lavori in corso in ulteriori 326 e 228.000 Unità Immobiliari connesse. La pianificazione prevede inoltre ulteriori 137 cantieri da concludere, lavori in corso in 227 nuovi cantieri ed il raggiungimento del traguardo di 240.000 Unità Immobiliari connesse in aree bianche e rurali. Entro il 2022, a completamento del progetto, i Comuni serviti saranno 315 per un totale di oltre 1,8 milioni di unità immobiliari. La fondamentale importanza dell’intervento, insieme agli altri condotti dalla Regione per il consolidamento dell’infrastruttura, è stata confermata anche nella drammatica emergenza sanitaria, costituendo l’asset fondamentale per assicurare, su gran parte del territorio regionale, la possibilità di reggere all’esponentiale fabbisogno di trasmissione di dati che il *lockdown* ha generato.

⁷² Si stima che per ogni aumento del 10% della penetrazione della banda larga ci sarà un corrispondente aumento dell’1,38% della crescita economica di una specifica area.

Una specifica prospettiva riguarda il recupero dell'emigrazione intellettuale - che assume progressivamente dimensioni crescenti, soprattutto in Sicilia (già declinate nei precedenti documenti di finanza pubblica del Governo) solo temporaneamente attenuate dal *lockdown* - attraverso il lavoro agile in Sicilia (*Sicily working*) sviluppato sia in termini di potenziamento della rete, della piattaforme di servizio, dei luoghi di *coworking*.

Solo con un grande sforzo in termini di politiche pubbliche e di investimenti, regionali ed extraregionali, potremo consentire ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di Sicilia di cogliere i vantaggi della digitalizzazione

Lo sviluppo delle infrastrutture digitali è parte integrante della strategia di modernizzazione del settore pubblico regionale, poiché queste sostengono l'erogazione sia di servizi pubblici a cittadini ed imprese sia di servizi essenziali. Tali infrastrutture devono essere affidabili, sicure, energeticamente efficienti ed economicamente sostenibili.

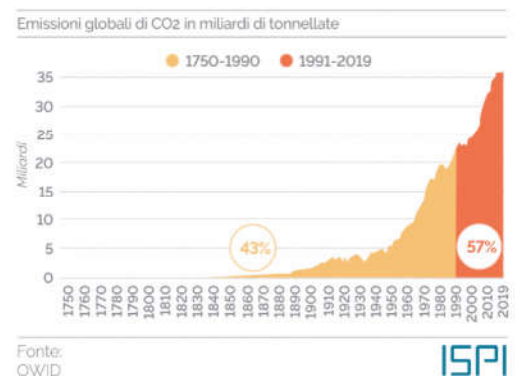
L'ormai ineludibile prospettiva della sostenibilità ambientale sconta ritardi ed incertezze incompatibili con la gravità della situazione di crisi ecologica di cui anche la Sicilia paga pesantemente i disastrosi effetti dei cambiamenti climatici⁷³.

La circostanza che la nostra Regione insulare sia tra le aree europee più esposte al processo di desertificazione e tropicalizzazione del clima⁷⁴ impone, tuttavia, una reazione immediata anche sul piano delle politiche regionali di contrasto allo stress ambientale.

In merito, tuttavia, non può sottacersi che la pur incisiva reazione europea L'Ue rappresenta l'8% delle emissioni globali ed è chiaro che qualsiasi sforzo europeo sarà insufficiente senza una forte collaborazione internazionale che coinvolga oltre agli Stati Uniti soprattutto Cina, India e Russia.

La Sicilia dovrà affrontare la sfida strutturale della riconversione energetica, ma per conseguire questo obiettivo in termini sostenibili occorrerà da un lato assicurare investimenti adeguati nelle nuove tecnologie e infrastrutture, dall'altro garantire sostegni diretti o indiretti ai comparti produttivi ed alle famiglie più colpiti, quantomeno nel breve e medio termine.

La transizione ecologica presuppone, infatti, la profonda trasformazione produttiva ed il mutamento di abitudini e stili di vita di persone ed imprese, ma



⁷³ Soltanto negli ultimi 30 anni nell'atmosfera sono state immesse 871 gigatonnellate di CO2: una media di 29 all'anno. Mentre l'intera popolazione mondiale considerata come un'unica massa pesa a circa mezza gigatonnellata. Dal periodo preindustriale (tra il 1850 e il 1900), si stima che le attività umane abbiano aumentato la temperatura media globale della Terra di circa 1 grado Celsius. Un numero che continua a crescere di 0,2 gradi Celsius per decennio. Secondo l'ultimo rapporto dell'UNFCCC, senza ulteriori misure di mitigazione il mondo è su una traiettoria di aumento della temperatura di 2,7°C entro la fine del secolo, ben superiore al target il più possibile vicino agli 1.5°C stabilito negli accordi di Parigi.

⁷⁴ Si veda per tutti il recente studio: Petrosillo, I.; Valente, D.; Mulder, C.; Li, B.-L.; Jones, K.B.; Zurlini, G. *The Resilient Recurrent Behavior of Mediterranean Semi-Arid Complex Adaptive Landscapes*. in *Land*, 2021, 10, 296. <https://doi.org/10.3390/land10030296> nel quale si descrive, per il Mezzogiorno d'Italia, in assenza di una veloce respicenza un'atendenza connotata da zone deserte, invasione del mare e fenomeni meteorologici estremi

giunge in una fase di forte stress finanziario e di crescita del debito pubblico nazionale ed internazionale.

Anche in questo caso sono di primaria rilevanza le previsioni di investimento del PNRR, che vanno colte senza indugio, ma alle quali, tuttavia, occorre affiancare un dinamismo delle politiche regionali in materia di tutela ecologica, fabbisogno energetico e razionalizzazione del ciclo dei rifiuti.

L'aumento di efficienza energetica di interi settori economici diviene l'opportunità per un incremento della competitività ed il rilancio dell'intero sistema produttivo siciliano.

Infatti, se taluni tecnologie rilevanti per la transizione ecologica sono già disponibili e comunque alla portata, per raggiungere gli obiettivi fissati al livello europeo per 2050 è necessario svilupparne di altri su larga scala, rendendole fruibili per tutti i siciliani a costi decisamente più bassi di quelli attuali.

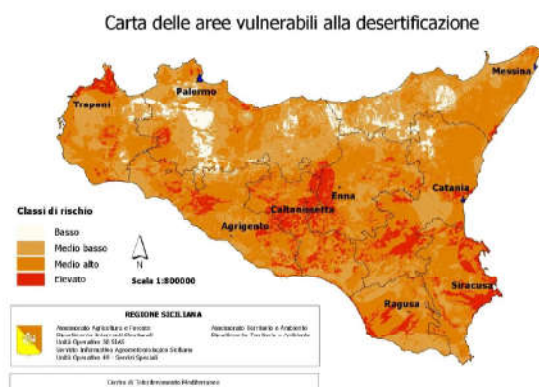
Ciò impone conseguentemente che, mentre si adottano gli strumenti esistenti e si realizzano le infrastrutture, deve proseguire a ritmi serrati la ricerca e la sperimentazione di tecnologie ancora più avanzate.

La programmazione europea 2021-2027, in sinergia con le ulteriori risorse extraregionali, deve quindi perseguire contestualmente: politiche di decarbonizzazione del mix energetico, mitigazione del rischio idrogeologico, adattamento ai cambiamenti climatici, gestione sostenibile delle risorse idriche, declinando una transizione verso un'economia circolare dei rifiuti.

Resta centrale il nodo demografico, le cui dinamiche pesano sulle tendenze per la Sicilia, le sue aree interne ed adesso le sue Città metropolitane.

Nei precedenti documenti di economia e finanza regionale sono state focalizzate le purtroppo consolidate spinte allo spopolamento delle comunità delle aree interne e montane per contrastare le quali Governo regionale ed Assemblea hanno assunto iniziative amministrative e legislative che occorre rilanciare⁷⁵. Ma tale tendenza, adesso, si estende all'intero territorio regionale ed addirittura alle grandi aree urbane che, al contrario, per decenni hanno svolto un'attrazione gravitazionale verso le aree interne.

Come emerge da recenti simulazioni⁷⁶ basate sul raffronto tra il numero di abitanti all'1 gennaio 2018 con il numero di abitanti al 30 maggio 2021, arco temporale che ricomprende anche la tragica fase della pandemia da Covid, il saldo nati/morti ne risulta ulteriormente penalizzato, sicché se in termini protettivi tale

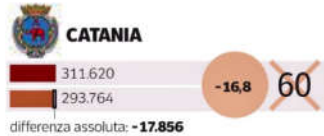


⁷⁵ Sulle zone franche montane l'ARS ha approvato un d.d.l. voto adesso all'esame della Commissione finanze del Senato (d.d.l. n. 1708) sul quale si veda la relazione del Governo regionale in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/213/201/Vice_Presidente_Regione_Siciliana.pdf

⁷⁶ R. Volpi, "Le città in estinzione", Report, pubb. su "La Lettura", supp. culturale del *Corriere della Sera*, 3 ottobre 2021.

I più popolosi capoluoghi di provincia a rischio

Legenda:
Abitanti al 1/1/2018
Abitanti al 30/5/2021
-XX Variazione annua per 1.000 abitanti
XX Sopravvivenza delle città in anni



Fonte Corriere della Sera

decremento si consolidasse, Palermo, Catania e Messina sarebbero tra quelle che perderebbero progressivamente più abitanti sino a scomparire in qualche decennio.

Una prospettiva quella dell'invecchiamento e dello spopolamento della Sicilia già delineata dall'Assessorato all'economia un decennio fa⁷⁷ e che si manifesta ancor più preoccupante se si considera che dall'altra parte del Mediterraneo popolazioni giovani, sempre più numerose, guardano all'Europa come opportunità di vita.

Per contrastare tali processi degenerativi occorrono innovazione, a partire da quelle digitale ed ecologica, ed investimenti sul capitale umano e sociale e sulle infrastrutture materiali e immateriali.

L'immanente e duraturo ruolo geo-strategico nel Mediterraneo, la posizione di confine europeo verso l'Africa, continente del prossimo millennio, la centralità

logistica della Sicilia sono elementi tutti destinati a rafforzarsi nel prossimo futuro. La crescita culturale, socio-economica ed infrastrutturale costituisce tuttavia precondizione ineludibile per tale rafforzamento sulla quale impegnare al meglio la forza e la capacità di generare grandi trasformazioni delle istituzioni autonomistiche siciliane.

⁷⁷ Cfr. G. Armao, *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione Siciliana*, in <https://core.ac.uk/download/pdf/53283948.pdf>, 2012 ricollegandosi alle considerazioni di A. Golini e A. Di Bartolomeo, *Emergenze e potenzialità per la ripresa del Mezzogiorno, Trend demografici, sviluppo economico e dualismo nord-sud*, nella relazione presentata alla conferenza della Fondazione Curella-Svimez, tenutasi a Palermo il 10 novembre 2011.