



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali

Corso di Laurea Magistrale in Economia e

Legislazione d'impresa

Autonomia finanziaria Siciliana: un'occasione mancata

Relatore:

Chiar.mo Prof. Stefano Gorgoni

**Tesi di Laurea
di Campione Alessio Maria**

Matr. n. 541349

Anno Accademico 2024-2025

INDICE

Pag.

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I	
QUADRO NORMATIVO DELL'AUTONOMIA SICILIANA	5
1.1 Lo Statuto Speciale Siciliano.....	5
1.2 La parte finanziaria dello Statuto.....	6
1) L'articolo 36.....	8
2) L'articolo 37.....	17
3) L'articolo 38	26
CAPITOLO II	
IL CONTENZIOSO STATO – REGIONE E GLI EFFETTI PER IL CONTRIBUENTE.....	32
2.1 Storia della riscossione in Sicilia	34
1) Le esattorie private e i Cugini Salvo (1952 - 1991)	
2) Montepaschi Serit S.p.A. (1991 - 2006)	
3) SERIT Sicilia e il passaggio alla gestione pubblica (2006 - 2011)	
4) Riscossione Sicilia S.p.A. e passaggio alla gestione statale (2011- 2021)	
2.2 La gestione della riscossione in Sicilia: criticità e problematiche.....	40
2.3 Il contenzioso Stato - Regione.....	43
CAPITOLO III	
L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE ALTRE REGIONI A STATUTO SPECIALE.....	47
3.1 Le Regioni a Statuto Speciale	49

3.2	Il Trentino Alto Adige e la gestione dell'autonomia.....	54
	1) L'autonomia finanziaria e il modello trentino.....	56
3.3	Il Confronto tra le Regioni	59
CAPITOLO IV		
EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE: TRA		
CRITICITÀ ATTUALI E INNOVAZIONE		
	TECNOLOGICA.....	66
4.1	Il sistema tributario italiano nel complesso.....	69
4.2	Compliance fiscale e tecnologia.....	77
	1) Tecnologie attualmente in uso	
	2) Nuove tecnologie e nuove possibilità	
	3) I possibili usi e benefici nel sistema tributario siciliano	
4.3	Collaborazione Stato – Regione per evitare il contenzioso.....	88
	CONCLUSIONI.....	91
	BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA.....	95

INTRODUZIONE

L'autonomia speciale della Regione Siciliana, sancita dallo Statuto Speciale del 1946 (R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito con Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), costituisce uno degli elementi peculiari dell'ordinamento italiano. Tale autonomia, nata sulle macerie della seconda guerra mondiale e in un contesto storico di forti rivendicazioni regionali, riconosce alla Sicilia ampie competenze legislative, amministrative e finanziarie, indicandola come una delle cinque Regioni a Statuto Speciale insieme a Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta e Sardegna.

L'obiettivo era quello di garantire ad una Regione, all'epoca colma di correnti indipendentiste, una maggiore autonomia decisionale e finanziaria, che le garantisse margini di manovra più ampi rispetto alle altre Regioni italiane.

A stabilire i principi di autonomia finanziaria della Regione è il Titolo V dello Statuto Regionale, prevedendo ad esempio che le imposte riscosse nel territorio siciliano spettino alla Regione stessa, con la sola eccezione di quelle necessarie a finanziare i servizi di interesse nazionale (articolo 36). Tuttavia la concreta attuazione di tale principio, contestualmente anche a quanto indicato nell'articolo 37, è stata spesso al centro di tensioni con lo Stato centrale, specialmente in merito alla potestà normativa in ambito fiscale, alla gestione della riscossione tributaria e alla ripartizione del gettito.

In quasi ottant'anni dall'approvazione dello Statuto, numerosi sono stati i conflitti tra Regione e Stato in merito agli articoli sopracitati e all'interpretazione delle norme non sempre univoca o stabile nel tempo, che ha portato non solo a numerose pronunce della Corte Costituzionale ma anche a difficoltà nell'attuazione della stessa normativa in danno al contribuente siciliano.

Scopo di questa ricerca è analizzare il contenzioso tributario derivante dall'autonomia speciale della Regione Siciliana, individuando i principali conflitti con la legislazione nazionale e le conseguenze per i contribuenti, per l'amministrazione finanziaria e, in

generale, per il sistema giuridico. In particolare, verranno approfondite le controversie riguardanti la ripartizione delle competenze tributarie tra Stato e Regione Siciliana, con particolare riferimento alla gestione delle imposte, ai problemi sorti nella riscossione autonoma dei tributi e i principali casi giurisprudenziali che hanno segnato l'evoluzione del contenzioso tributario siciliano, ponendo l'attenzione anche alle sentenze della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e delle Commissioni Tributarie Siciliane.

Verrà dunque proposta un'analisi dell'evoluzione dell'attività di riscossione in Sicilia, illustrando come la mancanza di norme chiare e di interpretazioni univoche dei principi finanziari abbia causato, e spesso continui tuttora a causare, numerosi problemi ai contribuenti siciliani.

Inoltre sarà avviato un confronto con la legislazione delle altre Regioni a Statuto Speciale per comprendere se esistano modelli alternativi che potrebbero ispirare riforme in Sicilia e le stesse prospettive di riforma, con particolare attenzione agli strumenti per rendere più efficiente la riscossione e ridurre il contenzioso.

L'analisi sarà condotta attraverso un approccio multidisciplinare, che coniuga l'analisi normativa, basata sullo studio dello Statuto Speciale, delle leggi di attuazione e delle più recenti disposizioni in materia tributaria, l'analisi giurisprudenziale, con l'esame delle principali sentenze della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e delle Commissioni Tributarie e l'analisi dei dati empirici, per valutare l'impatto della gestione regionale della riscossione sui livelli di gettito e sul contenzioso, Ampliando il confronto con esperienze simili in altre Regioni a Statuto Speciale, per identificare possibili modelli di gestione più efficaci.

La questione dell'autonomia finanziaria della Sicilia e della gestione del contenzioso tributario ha profonde implicazioni economiche, politiche e giuridiche. Da un lato, il riconoscimento di una maggiore autonomia tributaria potrebbe rafforzare l'autogoverno regionale e incentivare una gestione più responsabile delle risorse. Dall'altro, il sistema deve garantire un equilibrio tra autonomia e solidarietà

nazionale, evitando che l'autonomia finanziaria regionale crei disparità o inefficienze nel sistema fiscale complessivo.

L'analisi condotta nella presente ricerca mira dunque a fornire una riflessione critica sulle opportunità e le criticità dell'autonomia finanziaria siciliana, con l'obiettivo di individuare soluzioni pratiche per migliorare il funzionamento del sistema fiscale regionale, puntando alla riduzione del contenzioso e ad un migliore coordinamento con la finanza nazionale.

Capitolo 1 - Quadro normativo dell'Autonomia Siciliana

1.1. Lo Statuto Speciale Siciliano

L'autonomia siciliana, al pari di quella delle altre Regioni a Statuto speciale, trova la sua origine in quelle *“particolari condizioni storiche, politiche e culturali che si susseguirono nel dopoguerra, all'interno di uno Stato che solo di nome era regionalista, ma che praticamente ha governato obbedendo ad una logica di desasperato centralismo*¹”.

Istituito addirittura prima della Costituzione Repubblicana, lo Statuto speciale della Regione Siciliana (emanato con Regio Decreto del 15 maggio 1946, da Re Umberto II di Savoia e successivamente “ratificato” dal primo Parlamento Repubblicano) è una peculiarità all'interno del sistema costituzionale italiano.

Partendo dall'appellativo “Regione Siciliana” e non “Regione Sicilia” come avviene per tutte le altre regioni, sia a statuto speciale che a statuto ordinario, la specialità dello statuto regionale affonda le proprie radici in un contesto storico-giuridico ben definito.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, quando la Sicilia si trovò al centro di una forte rivendicazione independentista guidata dal Movimento Indipendentista Siciliano (MIS)², si pensò, per far fronte ad un clima di forti tensioni sociali e politiche, di creare all'interno della cornice unitaria nazionale uno statuto che permettesse ai cittadini siciliani una particolare forma di autogoverno.

¹ V. Giacalone *“La Regione Siciliana dinanzi alla prospettiva del federalismo fiscale”* - Lega Siciliana Autonomie locali, 2000, pag. 25

² “Fondato nel 1943 e riorganizzato a partire dal 2004, il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia è un movimento nazionale, democratico e trasversale alle principali ideologie universali non violente e non razziste, che sostiene il processo pacifico di decolonizzazione culturale, economica e politica che porterà alla piena percezione della millenaria dimensione nazionale dell'identità del Popolo Siciliano, si adopera per il rispetto dell'inalienabile diritto di autodeterminazione dei popoli, che porti all'esercizio diretto e pieno della sovranità da parte dei Siciliani, con la ricostituzione dello Stato Siciliano pienamente indipendente e sovrano.” - Sito Ufficiale MIS (<http://www.mis1943.eu/chi.htm>)

Pensata dai famosi giuristi siciliani Salvatore Aldisio, Giuseppe Alessi, Giovanni Guarino Amella e Enrico La Loggia, l'autonomia speciale della Regione Siciliana fu messa nero su bianco dalla Consulta Regionale Siciliana, un'assemblea non elettiva di tipo costituente, in cui erano rappresentate tutte le principali forze politiche, economiche e sindacali della Sicilia.

Poiché lo Statuto della Regione Siciliana nasce quasi come fosse un accordo di origine pattizia tra lo Stato italiano e la Sicilia, esso fu prima “approvato” (in realtà si trattava di un semplice parere) dalla Consulta nazionale e successivamente recepito all'interno della Costituzione Repubblicana all'articolo 116, comma 1 dal primo Parlamento con Legge costituzionale n. 2 del 1948, che vide quindi la nascita della prima regione a statuto speciale del paese.

Nella bozza di Statuto predisposta dal Consiglio straordinario di Stato già nel 1860, il quale aveva evidenziato che lo Stato avrebbe dovuto considerare la situazione che caratterizzava l'Isola (all'epoca priva di servizi e di strutture pubbliche e con un alto tasso di disoccupazione) al fine di permetterle maggiori forme di autonomia capaci, almeno in teoria, di colmare lentamente quel *gap* in cui si ritrovava rispetto a tutto il resto della nuova nazione. Tutti fattori che non sono passati in secondo piano nel momento decisivo della nascita della Regione Siciliana, avendo così determinato il riconoscimento di un regime finanziario speciale³.

Il legislatore, quindi, nel 1946 riconobbe, a fronte del “*gap economico*” che la Regione soffriva rispetto alle Regioni del Nord⁴ e in virtù delle condizioni di minore di sviluppo dell'Isola, una maggiore autonomia finanziaria garantita da tributi propri, da quote di tributi erariali di sua spettanza e dai trasferimenti dello Stato.

1.2 La parte finanziaria dello Statuto

³ L. Cuddemi “*Federalismo fiscale e regioni a statuto speciale. Le esperienze della Sicilia e della Sardegna*” – Univ. di Pisa, 2009, pag. 34

⁴ A. Cuva “*L'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: i limiti e le ipotesi di riforma*”, Quattrosoli, 1999, pag. 11

Il regime finanziario e tributario speciale della Regione viene disciplinato nel Titolo V dello Statuto, intitolato “*Patrimonio e Finanza*” che comprende gli articoli dal 32 al 41. Le norme che interessano da vicino per tracciarne l’evoluzione dell’autonomia e analizzarne le basi sono contenute negli articoli 36, 37 e 38 (questo però riguarda il “*Fondo di solidarietà nazionale*” di cui verrà data una trattazione sintetica all’interno di questo elaborato). Questo assetto di rango costituzionale è integrato dalle disposizioni attuative dello Statuto in ambito finanziario, in aggiunta a quelle che riguardano il demanio e il patrimonio.

In particolare è bene richiamare immediatamente i principali documenti su cui si concentrerà l’analisi compiuta nel presente capitolo: D.lgs. 12 aprile 1948, n. 507 (*Disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana*); d.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio*); d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*); D.lgs. 3 novembre 2005 n. 241 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recanti attuazione dell’art. 37 e simmetrico trasferimento di competenze*).

Il modello di finanza delineato dallo Statuto poggia da un lato su fonti autonome di finanziamento e dall’altro su strumenti ordinari di perequazione finanziaria, giustificati dal richiamo del principio di solidarietà nazionale.

Per comprendere l’evoluzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, oltre alle fonti statutarie, è necessario considerare anche la vasta giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha avuto un ruolo fondamentale nell’interpretazione e nell’applicazione di istituti e principi normativi risalenti al 1946, per quanto riguarda lo Statuto, e al 1965, per le norme attuative.

Le controversie più significative emerse sono in gran parte il risultato della riforma tributaria introdotta in Italia con la Legge n. 825/1971 che ha portato a un cambiamento radicale nel sistema esistente, con la soppressione di alcuni tributi, l’introduzione di nuove tasse e la modifica dei principi e della struttura di altre imposte, insieme alle relative modalità di riscossione. Un esempio di ciò è il

passaggio della determinazione del luogo di tassazione dal luogo in cui si trovano i beni produttivi del reddito al luogo di residenza fiscale del contribuente.⁵

La riforma e la revisione generale del sistema tributario nazionale avevano reso necessaria anche la modifica delle norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria, che risalivano al 1965 ed erano basate sul vecchio sistema tributario. La Corte costituzionale ha più volte sottolineato l'importanza di coordinare queste norme con il nuovo sistema tributario, attribuendo *"alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965 ... molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana"*.⁶

Non essendosi tuttavia proceduto in tal senso, è toccato alla stessa Corte Costituzionale, nel dirimere l'ampio contenzioso che si è prodotto tra lo Stato e la Regione in materia finanziaria in tutti questi anni, il compito di regolare, con le proprie pronunce, la trasposizione delle norme di attuazione preesistenti sul nuovo assetto dei tributi.

1) L'articolo 36

L'articolo 36 prevede che *"Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima (Comma 1). Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto. (Comma 2)"*

Dall'articolo appare evidente un ampio riconoscimento, in termini reddituali, in favore della Regione in quanto allo Stato spettano solo le entrate derivanti dalle imposte di

⁵ B. Cannata, S. Di Gregorio, D. Pergolizzi *"«La potestà tributaria della Regione» in «Verso il nuovo statuto» - Quaderni del Servizio studi dell'ARS n. 6/2005*

⁶ Corte Costituzionale, Sent. n.66/2001

produzione, dal monopolio dei tabacchi dalle lotterie a carattere nazionale, mentre tutte le altre entrate⁷ sono attribuite alla Regione.

In realtà fin da subito lo Stato provò ad attenuare l'autonomia impositiva prevista dall'articolo di cui sopra. Ad esempio tramite la sentenza della Corte Costituzionale del 26 gennaio del 1947, in cui viene previsto, nell'imporre nuovi tributi, l'obbligo al coordinamento con la finanza dello Stato *“affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale”*, affermando anche che la potestà legislativa tributaria *“deve uniformarsi all'indirizzo ed ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo”*.

L'articolo 36 conosce una prima fase applicativa con alcuni provvedimenti regionali adottati nel corso del 1947. Il primo di essi è la legge regionale 1 luglio 1947, n. 2 che reca *«Norme sulla gestione finanziaria della Regione»* e che, all'articolo 3, dispone che *«tutti i tributi e le altre entrate, già di spettanza dello Stato, con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto sono, a partire dall'1 giugno 1947, riscossi per conto della Regione dagli enti ed organi che sono attualmente preposti alla riscossione»*

Questi tributi sono individuati con decreto del Presidente Regionale 5 luglio 1947, n. 14, ratificato con la legge regionale 29 dicembre 1947, n. 20, ed il cui gettito è iscritto nel bilancio di previsione della Regione a partire dall'esercizio finanziario 1947-48.

L'anno successivo, con il Decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, fu adottata la prima disciplina transitoria di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, i cui effetti vennero fatti decorrere a partire dal 1 giugno 1947 (articolo 10) a sanzione e garanzia del quadro giuridico e dell'assetto definito dai provvedimenti regionali del 1947.

⁷ Si veda l'art.2 del DPR n. 1074/1965, recante le *“Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria”*, in Gazzetta Ufficiale, n. 235 del 18 settembre 1965.

In sintesi, durante il periodo di transizione, la disposizione statutaria che prevede che la Regione si finanzi tramite tributi da essa deliberati venne attuata concedendo alla Regione stessa i proventi dei tributi statali raccolti nel suo territorio, ad eccezione di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 36. Per quanto riguarda la riscossione dei tributi di competenza regionale, il decreto di attuazione (articolo 1) stabiliva che la Regione si occupasse direttamente di questo compito e che, fino al trasferimento dei servizi e del personale ad essa assegnati (articolo 3), lo Stato avrebbe continuato a gestire questa attività, con la Regione che avrebbe versato mensilmente le somme relative alle spese sostenute.

Queste norme di attuazione dello Statuto verranno adottate con il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, secondo un impianto in continuità con la disciplina transitoria rispetto ad alcuni aspetti.

Il primo articolo delle nuove disposizioni attuative prevede che la Regione provvede al proprio fabbisogno finanziario «*mediante le entrate tributarie ad essa spettanti*» (oltre che con le entrate derivanti dai beni demaniali e patrimoniali o connesse all'attività amministrativa di sua competenza).

Quanto alle entrate tributarie spettanti alla Regione, esse sono indicate nell'articolo 2 delle citate norme di attuazione: le entrate tributarie direttamente deliberate dalla Regione (nell'esercizio della propria competenza in materia) e tutte le “*entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, fatta eccezione per quelle che lo Statuto e le norme di attuazione riservano allo Stato*”.

L'articolo 3 delle disposizioni attuative aggiunge che fra le stesse entrate spettanti alla Regione, vanno ricomprese “*anche quelle accessorie costituite dagli interessi di mora, nonché quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali*”⁸.

⁸ d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074

Sia l'interpretazione che le modalità applicative della disciplina statutaria relativa ai tributi di spettanza regionale hanno alimentato, a partire dalla adozione dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria del 1971, un ampio ed articolato contenzioso tra lo Stato e la Regione che è stato la base di una giurisprudenza costituzionale non sempre univoca e lineare.

Fin dall'inizio, insorse una controversia riguardante i primi provvedimenti attuativi della riforma tributaria del 1971. La Regione sollevava due diversi conflitti di attribuzione contro una comunicazione del Ministero delle Finanze che negava alla Regione sia il diritto ai proventi dell'Imposta Generale sull'Entrata (IGE)⁹ riscossa dagli uffici finanziari dello Stato per attività economiche svolte in Sicilia, sia le ritenute operate sui redditi da lavoro dei dipendenti dello Stato e degli enti parastatali che lavoravano in Sicilia.

La Regione affermava in tali ricorsi che la richiesta dello Stato di far proprio il gettito di tali imposte avrebbe costituito una violazione degli articoli 2 e 4 delle norme di attuazione. Secondo tali disposizioni, interpretate insieme all'articolo 37 dello Statuto e all'articolo 7 delle stesse norme attuative, la Regione avrebbe avuto il diritto non solo ai proventi delle imposte riscosse in Sicilia, ma anche a quelli delle imposte *“il cui presupposto consista in redditi o manifestazioni di ricchezza direttamente o indirettamente prodotti nell'ambito regionale”*.

La controversia venne risolta con due distinte sentenze¹⁰ nelle quali la Corte costituzionale respinse le pretese regionali e mise a punto la propria lettura delle norme di attuazione del 1965 prendendo come riferimento il nuovo assetto tributario delineato dalla riforma del 1971.

⁹ *“Era un tributo plurifase sul valore pieno e si imponeva sui trasferimenti dei beni in tutto il loro valore, e non solamente su quello aggiunto. Fu istituita con R.D.L. 9 gennaio 1940, n. 2...e tassava ogni fase del ciclo produttivo, svantaggiando, quindi, i sistemi produttivi che effettuavano l'intero ciclo di produzione. Andava invece a vantaggio delle "produzioni verticali", dove le imprese erano di meno. Venne abolita nel 1972”* – MEF (www.finanze.gov.it)

¹⁰ Corte Cost., Sentenze n. 71 e n. 81 del 1973.

Secondo l'art. 2 delle norme di attuazione (d.P.R. n.1074/1965), il principio generale che presiedeva al riparto del gettito dei tributi erariali tra Stato e Regione, attribuiva a quest'ultima la spettanza del gettito di *"tutte le entrate tributarie riscosse nel suo territorio"*.

Tale principio, però, poteva risultare in contrasto con l'art. 4 delle stesse norme di attuazione che attribuisce alla Regione anche le entrate relative a fattispecie tributarie generate in ambito regionale, ma che vengono confluite (per esigenze amministrative) ad uffici finanziari situati al di fuori del territorio. La Corte ha però affermato che la disposizione deve interpretarsi conformemente alla regola recitata nell'art. 2.

In altri termini, una volta stabilito che alla Regione spettano tutte le entrate tributarie riscosse nel proprio territorio, il successivo articolo 4 ha solo la funzione di garantire che l'eventuale affluenza del gettito di entrate regionali in uffici al di fuori del territorio, per esigenze amministrative, non incida sui criteri di spettanza dei tributi medesimi, con l'obiettivo di impedire che interventi normativi statali di riordino e razionalizzazione delle competenze degli uffici o l'esercizio di attività amministrative connesse alla riscossione dei tributi, possano sottrarre impropriamente alla Regione entrate ad essa spettanti in base alla disciplina statutaria o di attuazione.

In virtù di tale lettura, quindi, vi era però da chiedersi perchè non potessero considerarsi spettanti alla Regione le ritenute operate sui redditi dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici operanti in Sicilia, oltre che il gettito dell'IGE riscossa dagli uffici statali (e dunque fuori dalla Regione), per le fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale.

In tali ipotesi, tuttavia, secondo la Corte, mancava quell' *"esigenza amministrativa"* indicata nell'art. 4: sia la disciplina del sostituto d'imposta (per i redditi dei dipendenti dello Stato operanti in Sicilia) che il meccanismo di riscossione dell'IGE (che non consente di imputare atti agli stabilimenti presenti in Sicilia) sono da considerarsi connaturati alla struttura del tributo, e quindi non affluiscono nelle casse dello Stato per esigenze amministrative ma proprio per loro intrinseca natura.

Ne discende quindi che la Regione *«non ha diritto... a pretendere entrate tributarie... che una corretta interpretazione dell'articolo 36 e delle norme di attuazione non attribuiscono ad essa»*.

Tale orientamento regolerà le modalità applicative della disciplina statutaria relativamente al riparto del gettito dei tributi erariali tra lo Stato e la Regione almeno fino ai primi anni 2000¹¹, quando la stessa Corte prima sottoporrà a revisione il proprio orientamento nel 2004 per poi, successivamente, ribaltarlo del tutto nel 2010.

La prima revisione risale alla sentenza n. 306 del 2004, emessa per risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione a seguito di una nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze con la quale veniva negata la spettanza regionale delle somme riscosse a titolo di imposta sulle assicurazioni, relativamente a polizze di veicoli iscritti in pubblici registri automobilistici aventi sede nelle Province siciliane, nei casi in cui gli assicuratori avessero domicilio fiscale o rappresentanza fuori dal territorio siciliano. Da questo rifiuto, la Regione deduce la violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto e delle norme di attuazione, le quali *«attribuiscono ad essa tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale»*.

In questo caso la Corte costituzionale giudicò fondato il ricorso della Regione annullando, la nota di diniego del Ministero in quanto lesiva delle attribuzioni regionali sostenendo che *«non spetta allo Stato negare l'attribuzione alla Regione siciliana del gettito dell'imposta sulle assicurazioni ...dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze di assicurazione rilasciate per veicoli a motore iscritti in pubblici registri automobilistici aventi sede nelle Province della Regione medesima, ovvero per macchine agricole le cui carte di circolazione siano intestate a soggetti residenti nelle medesime Province»*¹².

¹¹ Corte cost., Sentenze n. 111 e 138 del 1999, n. 66/2001 e n. 306/2004.

¹² Corte cost., Sentenza n. 306/2004.

Fondamentali, nella variazione dell'orientamento precedente, furono le considerazioni date dalla stessa Corte in alcune pronunce verso la fine degli anni 90¹³ circa le modalità con cui era stata effettivamente attuata l'autonomia finanziaria della Regione e sul rapporto peculiare tra Statuto e norme di attuazione in materia, definito dalla stessa Corte come *"arretrato e insufficiente perchè fondato su norme generiche e lacunose"*: mentre l'articolo 36 dello statuto predispone una netta divisione tra finanza statale e finanza regionale, separando nettamente l'area di imposizione riservata allo Stato dall'area d'imposizione regionale (tutto meno quanto riservato allo Stato), l'ordinamento finanziario della Regione *"...è stato tradotto, in base alle norme di attuazione dello statuto, in un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscosso nel suo territorio"*

È proprio da questa correlazione, mista poi ad una *"una sostanziale assenza di esercizio di potestà impositiva autonoma da parte della Regione"* che la Corte fece discendere la fondatezza di una lettura non testuale dell'articolo 2 delle norme di attuazione, per cui il riferimento in esso contenuto alla spettanza delle entrate *"riscosse nell'ambito del territorio regionale"* venne inteso come finalizzato a garantire alla Regione *"...il gettito derivante dalla capacità fiscale che si manifesta nel territorio della Regione stessa, quindi dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), vuoi in ragione della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria"*.¹⁴

Quindi, mentre nella precedente impostazione l'articolo 4 veniva letto come conferma del tenore letterale dell'articolo 2, nella nuova pronuncia giurisprudenziale divenne invece la base per una lettura evolutiva del sistema di riparto del gettito dei tributi, consentendo di collegare la spettanza dello stesso non più ad un ristretto criterio di territorialità della riscossione ma al differente *«criterio della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della Regione»*.

¹³ Sentenze n.111 e 138 del 1999 già citate

¹⁴ Corte cost., Sentenza n. 138/1999.

A tale sentenza seguì la stipula di un protocollo d'intesa per regolare il riversamento alle casse regionali delle entrate relative ad una imposta che lo Stato aveva fino ad allora incamerato¹⁵.

La sentenza, oltre all'effetto diretto di attribuzione dell'imposta sulla quale verteva il giudizio, assumeva indirettamente la valenza di nuovo principio interpretativo, che permise alla Regione, per il riconoscimento delle quote del gettito che questa nuova interpretazione le attribuiva, di avviare una serie di iniziative: la stessa infatti prima sollecitò l'adozione da parte dello Stato dei provvedimenti necessari per acquisire il gettito tributario che reputava di propria spettanza al bilancio regionale e poi, nel 2008, sollevò un conflitto di attribuzione contro la nota del Ministero dell'Economia e delle finanze con la quale venivano rigettate le ripetute istanze avanzate in tal senso (per avere riconosciuti una serie di tributi che finora le erano stati negati).

Toccò quindi ancora una volta alla Corte Costituzionale risolvere la controversia e ciò avvenne con la sentenza n. 116 del 2010; una decisione con cui la Corte, in realtà, cambiò ancora una volta il proprio orientamento.

Infatti, la stessa giudicò le pretese della Regione infondate perché considerate *"in contrasto con l'interpretazione letterale, sistematica e storica delle norme di attuazione dello statuto"*, riportando un nuovo cambiamento di impostazione rispetto all'orientamento precedente, dal quale ammette di *«doversi discostare»*, attribuendo quell'impostazione *«ad un erroneo assunto interpretativo dello Statuto»*.

Ad essere riaffermati nel giudizio saranno invece i principi e lo schema interpretativo definito dalla Corte stessa con la propria giurisprudenza riportata nelle sentenze nn. 71 e 81 del 1973 per cui:

- il criterio generale relativo al riparto tra Stato e Regione del gettito dei tributi erariali è indicato dall'articolo 2 del d.P.R. 1074/65 ed è quello del luogo di riscossione dei tributi, mentre il diverso criterio di riparto basato sul luogo di

¹⁵ Circa 650 milioni di Euro - S. Di Gregorio " *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*" 2014, Pag. 14

realizzazione del presupposto d'imposta non trova alcun appiglio testuale nello stesso articolo 2;

- un'interpretazione che trova ulteriore fondamento e conferma anche prendendo in considerazione il differente grado di complessità dei due criteri di riparto rispetto ai quali, Ad avviso della Corte Costituzionale, *«l'intento del legislatore delle norme di attuazione statutaria era quello, eminentemente pratico, di fondare il riparto del gettito tributario tra Stato e Regione su un criterio generale sicuro ed efficiente, agevolmente ricavabile dalla legge (quello del luogo di riscossione del tributo) e non invece su un criterio imperniato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta; criterio che, indubbiamente, implicava più complesse ed incerte indagini, anche dogmatiche, circa l'individuazione in concreto di detto presupposto»*¹⁶.
- L'articolo 4 deve essere letto in coerenza con l'articolo 2 e dunque non può avere un criterio *«illogicamente diverso e contrapposto»* rispetto al criterio generale;
- le fattispecie tributarie per le quali la Regione pretende l'attribuzione del gettito, non hanno le caratteristiche richieste dall'articolo 4 delle norme di attuazione per essere attribuite ad essa, in quanto non sono rimosse fuori *«per mere esigenze amministrative»* ma sulla base di un principio connesso alla disciplina dei tributi medesimi¹⁷

Con questa pronuncia la Corte tornò, dunque, alla lettura delle norme di attuazione dell'inizio degli anni settanta. È bene sottolineare che questo ulteriore mutamento d'impostazione della Consulta avvenne nel contesto del processo attuativo del rinnovo dell'articolo n. 119 della Costituzione che, di contro, indica un assetto della finanza per quasi tutte le autonomie regionali e locali, basato sul collegamento tra spettanza delle quote di gettito dei tributi erariali e capacità fiscale riferibile ai territori. Un

¹⁶ Cort. Cost. sentenze n. 71 e 81 del 1973

¹⁷ S. Di Gregorio " *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*" 2014, pag. 9

quadro di riferimento che, probabilmente, la Consulta aveva tenuto presente nel formulare la sentenza del 2004, approdando ad una lettura delle norme di attuazione derivata dall'impianto dello Statuto siciliano e, nel contempo, armonica con la nuova disciplina costituzionale.

Ma di tale quadro di riferimento, evidentemente, non si tenne conto nel 2010 cosicchè la Corte, correggendo ancora una volta la propria impostazione precedente, ritornò al dato letterale dell'articolo 2 delle norme di attuazione, ponendo il quadro della finanza della Regione siciliana in sostanziale disarmonia rispetto al nuovo quadro costituzionale¹⁸.

2) L'articolo 37

L'articolo 37 dello Statuto recita *“Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi (Comma 1). L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima. (comma 2)”*

Con riferimento a tale articolo, come visto in precedenza per l'articolo 36, si deve avere riguardo anche alle norme di attuazione che possiamo trovare all'interno dell'articolo 7 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. Esso assegna alla Regione, per le imprese industriali e commerciali private e pubbliche che hanno sede centrale fuori dal territorio, nell'ordine:

- la quota di reddito soggetta all'imposta afferente agli stabilimenti e agli impianti ubicati in Sicilia;

¹⁸ *“L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria”*- S. Di Gregorio, Quaderni ARS, 2014, pag.

- i tributi relativi ai redditi di lavoro dipendente degli addetti agli stabilimenti ed impianti ubicati in Sicilia. Alla determinazione della quota di spettanza regionale provvede l'ufficio competente mentre ad eseguire l'accertamento, d'intesa con l'ufficio nel cui distretto si trovano gli stabilimenti, provvede il Ministro per le finanze d'intesa con l'Assessore regionale delle finanze.

Anche i problemi relativi sia all'interpretazione, all'ambito e alle modalità di applicazione dell'articolo 37 dello Statuto sono state oggetto di un contenzioso tra lo Stato e la Regione piuttosto complesso, che non ha ancora trovato un punto di approdo condiviso ed ha dato vita ad una sorta di ininterrotto regime transitorio che ne ha connotato la disciplina attuativa che perdura ancora oggi. Un contenzioso i cui tratti originari, anche in questo caso, possono essere ricostruiti a partire dalla adozione dei primi provvedimenti attuativi della riforma tributaria del 1971 ed alla cui origine vi è ancora, in buona misura, quel mancato adeguamento alla nuova disciplina dei tributi delle precedenti norme di attuazione.

Contestualmente ai giudizi sui criteri di riparto visti sopra, riguardanti l'articolo 36 e gli articoli 2 e 4 delle norme di attuazione, la Corte Costituzionale aveva già, indirettamente, dato anche una interpretazione dell'articolo 37 dello Statuto: *«lungi dall'esprimere un criterio applicabile ad ogni tributo costituisce, invero, norma sicuramente eccezionale»* che consentiva, in via eccezionale, di rompere il collegamento riscossione/spettanza che rappresentava il criterio generale di riparto del gettito dei tributi erariali tra Stato e Regione. Tale configurazione (che in buona sostanza introduce una deroga al criterio generale del luogo di riscossione per l'attribuzione del gettito) non permette di dare all'articolo 37 una lettura non estensiva che vada oltre il suo tenore letterale; per cui, al di fuori dei soggetti (imprese industriali e commerciali) e delle tipologie di imposte (sul reddito delle imprese e le ritenute sui dipendenti degli stabilimenti ubicati in Sicilia) espressamente individuate, i principi dell'articolo 37 e le relative disposizioni attuative non possono ritenersi applicabili a fattispecie ulteriori¹⁹.

¹⁹ Corte Cost. sentenze nn. 71 e 81 del 1973.

Questa lettura della natura eccezionale della disciplina dell'articolo 37 verrà ripresa dalla Corte costituzionale anche nella sentenza n. 116 del 2010 come elemento di ulteriore conferma del luogo di riscossione come criterio generale di riparto del gettito dei tributi erariali, basando la propria argomentazione sul fatto che il legislatore delle norme statutarie e di attuazione dello Statuto *«quando aveva voluto fare riferimento, in luogo del criterio della riscossione, all'applicazione del diverso criterio di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta, lo aveva espressamente stabilito, come accade infatti per gli articoli 37 dello Statuto e 7 delle norme di attuazione»*.

Un primo aspetto del contenzioso concernente le modalità di riscossione del gettito di spettanza della Regione, viene affrontato dalla Corte nell'ambito di due distinti giudizi riguardanti provvedimenti adottati in attuazione della delega sulla riforma tributaria: il primo risolve la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.P.R. n. 602/1973 intitolato *«Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito»*, mentre l'altro relativo al ricorso per conflitto di attribuzione avverso alla circolare del Ministro delle Finanze attuativa della norma impugnata. La norma e la circolare stabiliscono che i versamenti dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e delle ritenute sui redditi di lavoro dei dipendenti devono essere operati presso l'esattoria presente nel luogo in cui il contribuente ha il domicilio fiscale, cosa che però contrasta con l'articolo 37 dello Statuto e con l'articolo 7 delle norme di attuazione in quanto non fa salvo il diritto della Regione a riscuotere per mezzo dei propri organi il gettito di propria spettanza.

Nelle due sentenze n. 298 e n. 299 del 1974 che decidono i contenziosi, la Corte esclude che possa considerarsi lesivo delle prerogative statutarie il nuovo sistema di riscossione introdotto dalle disposizioni impugnate dalla Regione (rigettando quindi le argomentazioni della stessa) e indica come lo stesso sistema non pregiudichi il diritto della Regione ad avere riconosciuti i tributi di propria spettanza anche se la loro materiale percezione *«non può più avvenire sulla base delle superate disposizioni del dpr 1074/65»* (dunque con il versamento diretto nelle esattorie siciliane) ma mediante un meccanismo che ne prevede il versamento separato da parte dei sostituti d'imposta

e la separata contabilizzazione da parte delle esattorie, per la quota riferibile agli stabilimenti operanti in Sicilia ma con domicilio fiscale fuori del suo territorio²⁰.

Dunque, i provvedimenti contestati non realizzano alcun pregiudizio per la Regione alla quale «*non sono stati sottratti tributi in precedenza alla stessa attribuiti*»²¹.

Si tratta di giudizi che riflettono le evidenti difficoltà interpretative (come per l'articolo 36) conseguenti alla disarmonia manifestatasi tra i criteri di riparto del gettito, tra lo Stato e la Regione, ancora regolati da norme di attuazione adottate in riferimento all'assetto precedente e da i nuovi assetti dati dalla nuova struttura tecnica e giuridica dei tributi introdotti.

Un problema che la Corte costituzionale, nel formulare tali giudizi, avvista ed auspica che possa essere risolto procedendo al necessario «*coordinamento tra le entrate tributarie siciliane e nuovo ordinamento tributario nazionale*», al quale debbono provvedere nuove norme di attuazione da adottare con le procedure dell'articolo 43 dello Statuto²². Dunque, da un lato, la Consulta indicò la necessità di nuove norme di attuazione quale fonte per regolare i rapporti finanziari in armonia col nuovo quadro normativo in materia di tributi e di riscossione, mentre dall'altro riconobbe tuttavia la piena legittimità del regime di riscossione introdotto dall'articolo 5 del d.P.R. n. 602/1973. Tale disposizione si è limitata, in attesa che nuove norme di attuazione realizzino l'auspicato coordinamento, a disporre una specifica disciplina sulle modalità di riscossione dei tributi, tenendo presente l'obiettivo di garantire comunque il versamento nelle casse regionali delle entrate di propria spettanza.

Pur nel quadro di tale lettura restrittiva dell'articolo 37, la sua stessa applicazione è risultata parziale e piuttosto problematica.

²⁰ Corte cost., Sentenza n. 298/1974.

²¹ Si tratta delle ritenute di acconto sui redditi di lavoro riferibili agli stabilimenti operanti in Sicilia ma con domicilio fiscale fuori del suo territorio e della soppressa imposta di ricchezza mobile gravante sulla quota del reddito prodotto dagli stabilimenti e dagli impianti operanti in Sicilia, ma con sede legale dell'impresa fuori del suo territorio.

²² Corte cost. n. 299/1974

Ad esempio, le ritenute operate sui redditi dei lavoratori dipendenti occupati in stabilimenti ubicati in Sicilia erano stati dichiarati di spettanza Regionale (anche con riscossione al di fuori del suo territorio) con la sentenza n. 299 del 1973 che, tuttavia, è rimasta a lungo inapplicata e le relative entrate hanno continuato ad affluire nelle casse dello Stato. Solo nel 1993 (a vent'anni dalla sentenza) vennero emanate le istruzioni ministeriali atte a disciplinare gli adempimenti a carico dei concessionari per garantire il riversamento di quel gettito alla Regione, determinando nel frattempo un credito (relativo agli anni dal 1974 al 1993) che venne poi regolato nell'ambito delle compensazioni seguite ai lavori della Commissione Brancasi²³.

L'ammontare del credito a favore della Regione, per l'intero periodo, fu quantificato in 3.973,6 milioni di lire a fronte dei quali venne riconosciuta una posta a favore dello Stato di circa 688 milioni di lire a titolo di reciproca²⁴.

Ben più complesso si è rivelato il problema del riconoscimento e del calcolo della quota di imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG prima ed IRES poi) con sede fiscale fuori dal territorio regionale, da attribuire agli stabilimenti ubicati in Sicilia e di spettanza della Regione. Problema che fu affrontato anch'esso durante i lavori della Commissione Brancasi, ma a cui non venne trovata nessuna soluzione.

Infatti la Regione in quella sede sostenne la necessità della integrale applicazione dell'articolo 37 e depositò una stima del maggiore gettito del quale rivendicava l'attribuzione, ma i rappresentanti delle amministrazioni statali, di contro, sostennero l'inapplicabilità del principio stesso dell'articolo 37, argomentando che, nel caso di società di capitali con stabilimenti produttivi in Sicilia ma con sede fiscale in altro luogo, il prelievo sul reddito dovesse essere percepito dallo Stato, ritenendo inammissibile ipotizzare una ripartizione dell'IRPEG che, in luogo del criterio del domicilio fiscale, facesse riferimento al luogo di produzione del reddito.

²³ La Commissione presieduta dal prof. Antonio Brancasi venne istituita nel 1997 per definire i diversi contenziosi inerenti i rapporti finanziari pregressi tra Stato e Regione. Essa concluse i propri lavori nel 1998 elaborando un documento: «*Studio preliminare alla definizione dei pregressi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione*», contenente una serie di quantificazioni analitiche sui diversi aspetti di tale contenzioso. Sulla base delle conclusioni cui pervenne la Commissione, venne stipulato nel 2003, un protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione - S. Di Gregorio

²⁴ Il criterio riconosce la spettanza allo Stato delle ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti di imprese industriali e commerciali aventi sede in Sicilia, addetti in stabilimenti situati al di fuori della Regione - S. Di Gregorio

Le nuove norme di attuazione dell'articolo 37 dello Statuto sono state infine adottate con il decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 il quale prevede che *«1. In base all'articolo 37 dello Statuto della Regione siciliana, le relative quote di competenza fiscale dello Stato sono trasferite alla Regione. Simmetricamente sono trasferite alla Regione competenze previste dallo Statuto fino ad ora esercitate dallo Stato. 2. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Assessorato del bilancio e delle finanze, si provvede alla definizione delle modalità applicative»*. Una formulazione non priva di ambiguità che ne hanno e ne stanno condizionando in maniera determinante la fase applicativa.

Un altro aspetto importante riguarda l'ambito temporale al quale riferire l'applicazione della disciplina e i conseguenti effetti finanziari sui bilanci di Stato e Regione, con quest'ultima impegnata a sostenere che quello relativo all'articolo 37 dovrebbe considerarsi *«un gettito spettante alla Regione in forza dello Statuto e di norme di attuazione antecedenti il d.lgs. 241/2005»* e che dunque, non configurandosi come entrata di competenza statale da trasferire, fosse di conseguenza da considerare fuori dall'ambito di applicazione della clausola di neutralità finanziaria pretesa dallo Stato nel dare attuazione al provvedimento, secondo il principio per cui *«laddove si trattasse di trasferire risorse di spettanza statale e non di risorse di originaria spettanza regionale (articolo 37 dello Statuto e articolo 7 del DPR 1074/1965) che per ragioni tecniche affluiscono al bilancio statale ed in esso sono state sinora trattenute»*²⁵.

All'interno delle nuove norme di attuazione viene previsto che il trasferimento di gettito alla Regione debba avvenire simmetricamente con il trasferimento di funzioni che lo Statuto assegna alla competenza regionale ma che vengono ancora esercitate dallo Stato. Per quanto riguarda, infine, le modalità applicative, è previsto che esse vengano adottate con decreto dirigenziale del Ministero dell'Economia e delle Finanze d'intesa con l'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze.

²⁵ *«L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria»*- S. Di Gregorio, Quaderni ARS, 2014, pag. 29

Ed è proprio per questo che venne avviato nel 2008, dopo ripetute sollecitazioni di parte regionale, un apposito tavolo tecnico tra le due amministrazioni per dirimere le questioni ancora sospese che dovevano essere definite per dare attuazione al provvedimento:

- il criterio da utilizzare per il calcolo della IRES da attribuire alla Regione sulla base delle quote di reddito afferenti agli impianti localizzati nel suo territorio;
- l'interpretazione del principio di simmetria tra attribuzione delle risorse ed individuazione delle funzioni esercitate dallo Stato da trasferire alla Regione.

Relativamente al primo problema, si arrivò presto ad un criterio condiviso, individuandolo in quello contenuto nell'articolo 3 comma 1 della legge n. 289/2002 relativo alla regionalizzazione della base imponibile IRAP. Ben più complessa si è presentata invece la questione relativa alla individuazione delle funzioni da trasferire alla Regione simmetricamente alle nuove risorse.

Sul significato da attribuire a questo "*criterio*" della simmetria, fino al 2008 venivano prospettate due differenti interpretazioni²⁶. La prima, di parte statale, interpretava la simmetria come contemporaneità tra attribuzione delle nuove risorse e corrispondente trasferimento delle funzioni di spettanza regionale ancora esercitate dallo Stato. Un processo da intendersi e realizzarsi, in sostanza, senza oneri aggiuntivi sia per la finanza statale che anche per la finanza regionale. La conseguenza di una eventuale attribuzione di risorse finanziarie alla Regione non correlata, anche temporalmente, al corrispondente conferimento di funzioni esercitate dallo Stato ma di spettanza della Regione, avrebbe prima reso la norma in questione priva di copertura finanziaria portandola alla conseguente violazione dello stesso articolo 81 della Costituzione²⁷.

²⁶ S. Di Gregorio, Op. Già cit.

²⁷ Art. 81, Cost. Comm. 1,2,3 "*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte...*"

La Regione attribuiva invece al criterio del trasferimento simmetrico di risorse e funzioni una valenza principalmente programmatica perché diverse erano le procedure e gli organi chiamati a definire i due processi: nel caso del trasferimento di risorse esso era di competenza dell'intesa tra Ministero dell'Economia e Assessorato al Bilancio e al relativo provvedimento dirigenziale; nel caso invece del trasferimento di funzioni, la competenza veniva lasciata alla deliberazione della Commissione paritetica ex articolo 43 dello Statuto²⁸ e all'adozione dei relativi decreti legislativi.

In relazione al problema della neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato, si sosteneva da parte regionale che questa si sarebbe potuta invocare qualora si fosse trattato di risorse di spettanza dello Stato trasferite alla Regione e non già di risorse costituzionalmente riconosciute alla Regione in virtù della specifica previsione statutaria.

In realtà con la sentenza n. 145 del 2008 la Corte Costituzionale intervenne sul punto e fornì una interpretazione del criterio della simmetria che differisce in maniera sostanziale da entrambe le impostazioni riportate.

Il giudizio da cui origina la pronuncia nasce dall'impugnativa di parte regionale del comma 661 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 per presunta violazione del decreto legislativo n. 241/2005 attuativo dell'articolo 37 dello Statuto. Nel ricorso la Regione lamenta che la disposizione, nel prevedere il trasferimento di funzioni alla Regione senza trasferire alla stessa le corrispondenti risorse economiche o prevedendo il trasferimento alla stessa di risorse inferiori al necessario, non rispetta il criterio di simmetria tra funzioni e risorse, stabilito dal decreto legislativo di attuazione dello Statuto.

Nel quadro di tale giudizio la Corte Costituzionale interpreta il criterio di simmetria indicato nel decreto legislativo n. 241/2005 nel senso che esso deve intendersi riferito esclusivamente alle funzioni connesse alla riscossione dei tributi conferiti alla

²⁸ Art. 43 Statuto Reg. *“Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto.”*

Regione con quella disposizione²⁹. Quel «*simmetricamente*» riguarda, ad avviso della Consulta, non le ulteriori funzioni non ancora esercitate da attribuire alla Regione siciliana, ma la specifica funzione di «*riscossione di tale imposta*»: interpretazione tutta interna all'articolo 37 dello Statuto che è possibile riferire sia alla competenza della riscossione del gettito sia alla sua parallela attribuzione (per la quota di spettanza regionale). Ma neanche tale pronuncia, che sembra chiarire senza margini di equivoco l'effettiva portata che deve attribuirsi al criterio della simmetria, ha finora consentito di risolvere i problemi applicativi della disciplina.

Con l'articolo 11 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 è stata adottata una disciplina «*in attuazione dello Statuto della Regione Siciliana...e del decreto legislativo 241/2005*» che prevede l'attribuzione alla Regione «*del gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali che hanno sede legale fuori dal territorio regionale in misura corrispondente alla quota di detti redditi riferibile agli impianti e agli stabilimenti ubicati all'interno della Regione*».

La disciplina introdotta con la disposizione richiamata si pone alla stregua di una sorta di regime transitorio che provvede, da una parte, a quantificare in 49 milioni di euro per il 2013, in 50,2 milioni di euro per il 2014 ed in 52,8 milioni di euro per il 2015, il maggior gettito da attribuire alla Regione Siciliana in attuazione dell'articolo 37 dello Statuto, mentre dall'altro a rinviare al 2016 la definizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione ed il simmetrico trasferimento di funzioni, subordinando a tale adempimento l'efficacia delle disposizioni a decorrere dal primo gennaio 2016.

Nel dicembre 2013 è stato infine adottato, questa volta con le modalità previste dalla norma di attuazione del 2005 (decreto del direttore generale delle finanze, a seguito della intesa con l'assessorato dell'economia della Regione), il provvedimento relativo alle «*Modalità applicative per l'attribuzione alla Regione siciliana delle spettanze riconosciute dall'articolo 37 dello Statuto*». Provvedimento che, tuttavia, delinea ancora un sostanziale regime transitorio, prevedendo che l'efficacia delle disposizioni da esso recate decorre dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013, fino al primo gennaio 2016; da tale data, la loro efficacia è stata

²⁹ Corte cost., sentenza n. 145 del 2008.

subordinata al completamento delle procedure relative alla ridefinizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione ed al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato.

Successivamente al 2016, non risulta che diversi accordi finanziari sottoscritti dallo Stato e dalla Regione Siciliana abbiano provveduto a definire l'attuazione dell'articolo 37 dello Statuto speciale, secondo quanto previsto, invece, dalle precedenti disposizioni.

Nonostante ciò, la Regione ha provato ancora una volta ad applicare l'articolo 37, tramite ad esempio la Delibera di Giunta n.197 del 15 Maggio 2018 (rimasta però priva di seguito). Sono però intervenute le norme di attuazione di cui al decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251 che hanno modificato l'ordinamento finanziario della regione (D.P.R. 1074/1965). Secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera a) del D.P.R. 1074/1965, a decorrere dal 2018 sono attribuiti alla regione i 7/10 dell'IRPEF afferente al territorio regionale, compresa quella affluita ad uffici situati fuori del territorio regionale. Inoltre, l'Accordo Stato-Regione del 12 luglio 2017 e il decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16 hanno determinato la compartecipazione della Regione all'IVA nella misura dei 3,64 decimi del gettito dell'IVA afferente al territorio regionale stabilendo che le spettanze regionali, come per la compartecipazione all'IRPEF, sono calcolate sulla base del maturato (in luogo del riscosso)³⁰.

3) Cenni sull'articolo 38

L'art. 38 dello Statuto siciliano dispone che: *“Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta*

³⁰ Servizio Studi ARS - "L'articolo 37 dello Statuto speciale e le norme di attuazione" Doc. 7, 2023, pag. 7

assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.”

Tale articolo non è strettamente legato alla trattazione in oggetto (trattandosi essenzialmente del rapporto tra la Regione e lo Stato relativamente alla ricezione di fondi) ma che fa comunque comprendere come, nonostante previsioni statutarie e Costituzionali ben delineate, nel corso del tempo le variazioni di interpretazione da parte della Corte Costituzionale abbiano causato un inasprimento dei rapporti Stato-Regione.

A questa norma furono affidate le speranze di ripresa economico sociale della Regione, individuando lo Stato come parte attiva di tale processo; infatti, si osservò, che questo *“si è dichiarato responsabile del degrado e della depressione siciliana con l’obbligarsi a corrispondere alla Regione tale fondo”*³¹

L’obbligazione dello Stato si riconduce alla questione che *“la minore quota di spese pubbliche sud-insulari fin dall’inizio del Regno, e poi costantemente continuata fu la causa determinante della progressiva depressione di quelle aree”*³².

All’art. 38 venne riconosciuta inoltre una portata che va ben aldilà dei confini territoriali, essendo stato identificato in esso un *“principio nuovo consistente nel riconoscimento di una forma di controllo costituzionale della spesa pubblica”, il “primo enunciato di una legge di uguaglianza per tutte le regioni”*³³. A tale principio si ispira l’art. 8 dello statuto della Sardegna, la vecchia e la nuova formulazione dell’art 119 (rispettivamente comma 3 e comma 3 e 5) della Costituzione repubblicana, la legge 10/08/1950, n. 646 istitutiva della cassa per il Mezzogiorno³⁴.

³¹ E. LA LOGGIA, *“L’autonomia siciliana fra travagli verso la sua meta economico-sociale”*, in *Mediterranea almanacco di Sicilia*, 1949, pag. 94

³² L. BIANCHINI, *“Storia economica e civile della Sicilia”*, Napoli, 1841

³³ On. Restivo, Discorso pronunciato all’Assemblea regionale siciliana nella seduta del 9 aprile 1949.

³⁴ Ad essa fu affidato il compito di provvedere al finanziamento e all’esecuzione di un piano generale di opere straordinarie, previsto per gli anni cinquanta-sessanta (JAMICELLI, *“La Cassa per il*

E' proprio questa comune matrice che ha dato origine ad una delle questioni più dibattute in dottrina: il rapporto tra il fondo di solidarietà nazionale previsto dall'art. 38 dello Statuto siciliano e i contributi speciali previsti dal comma 3 dell'art. 119 Cost.³⁵ ante riforma ed, in particolare, al problema fondamentale circa il carattere aggiuntivo o assorbente del primo rispetto ai secondi.

La differenza tra la vecchia formulazione del comma 3 dell'art. 119 Cost. e l'art. 38 dello Statuto fu rilevata anche dall'Alta Corte per la Regione Siciliana che ha riconosciuto nel primo *“un contributo di valorizzazione, non meglio determinato o determinabile, a favore delle regioni del Mezzogiorno e delle isole”*³⁶, mentre nell'art. 38 l'obbligo morale, politico e giuridico di contribuire affinché i redditi di lavoro siciliani si bilancino con quelli nazionali, precisando che se il contributo non è specificamente determinato dalla norma statutaria, da questa si possono dedurre i criteri per la sua quantificazione.

Proprio la questione relativa alla determinazione dell'ammontare del fondo di solidarietà nazionale, al centro del contenzioso Stato-Regione, ci introduce alle posizioni assunte dalla Corte costituzionale nell'interpretazione dell'art. 38 dello Statuto.

La corresponsione del Fondo è stata, fin dalla sua istituzione, non sempre equilibrata e univoca. È possibile, infatti, evidenziare quattro differenti fasi di calcolo e applicazione del contributo erogato dallo Stato³⁷:

- **Prima fase di erogazione (1947-1960):** la prima legge statale che assegna il contributo di solidarietà nazionale, quantificato in 55 miliardi di lire per il quinquennio 1947-1952, è la L. 1091 del 2 agosto 1952 a cui poi ne

Mezzogiorno e la politica di sviluppo”, in Cronache parlamentari siciliane, 1964, p. 365), intervento più volte prorogato fino ad essere abolito negli anni '90

³⁵ Art. 119, c. 3, Cost.: *“per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali”*.

³⁶ Alta Corte per la Regione siciliana, 26 luglio 1950, in Giur. Sic., 1950, IV, 69.

³⁷ S. Di Gregorio, *“Il fondo di solidarietà nazionale dal 1947 ad oggi, aspetti finanziari e giuridici”*, ARS 2010, pag. 1-4

seguiranno altre due che copriranno il periodo successivo fino al 1960. In questa fase il contributo venne erogato senza fissare un criterio di quantificazione e con la corresponsione di somme in misura fissa atte a coprire tutto il periodo di riferimento

- **Seconda fase di erogazione (1960-1988):** la L. 886 del 27 Giugno 1962 è l'ultima che, nell'ordine, quantificò l'ultimo contributo in misura fissa (15 miliardi di lire per l'anno 1960-1961) e introduce il criterio per la quantificazione del fondo parametrandolo al gettito dell'imposta di fabbricazione riscosso in Sicilia in ciascun esercizio, fissando l'ammontare annuo (non più con riferimento a 5 esercizi) in misura tra l'80% e il 95% di tale gettito. Vale la pena sottolineare che questo criterio non presenta specificatamente una valenza perequativa ma molto più marcatamente una valenza anticiclica (maggiore gettito, maggiori assegnazioni nelle fasi di crescita, minore gettito e minori assegnazioni durante le fasi di stagnazione)
- **Terza fase e sospensione del contributo (1989-2000):** con la L. 68 del 18 gennaio 1993 si dispone il ritorno, con riferimento solo all'esercizio 89-90, al contributo fisso. A quest'ultima legge non ne seguiranno altre fino al 2000.
- **Quarta fase (2001-2008):** con la L. 488 del 23 dicembre 1999 vengono "restituiti", con due successive disposizioni, i contributi dovuti nel decennio precedente e predisposti i contributi per i successivi esercizi (sempre in misura fissa).

La reale novità però, anch'essa oggetto di disputa, è l'introduzione di clausole riguardanti le finalità e modalità di utilizzo delle assegnazioni: esse prevedono che l'erogazione dei contributi *"sia subordinata alla redazione di un piano economico degli investimenti che la Regione Siciliana è tenuta a realizzare, finalizzato all'aumento del rapporto tra PIL regionale e PIL nazionale"*.

Clausole "aggravate" poi ancora nel 2006 con la L.296/2006 che prevede non solo l'adesione a questi piani ma introduce anche alcune priorità specifiche al quale lo

stesso piano deve essere finalizzato quali: risanamento ambientale dei luoghi di insediamento degli stabilimenti petroliferi e gli investimenti infrastrutturali.

Ciò ha creato problematiche che hanno portato ad una difficoltà nelle successive destinazioni del fondo date dai dubbi riguardanti a quali indicazioni fare riferimento: si trattava di capire se la Regione, nel predisporre il proprio piano di utilizzo dei fondi assegnati per le finalità dell'articolo 38, doveva prestare attenzione solo ai vincoli previsti dalla disciplina statutaria o ai vincoli rappresentati dalle priorità fissate dalla normativa nazionale (anche se la stessa legge sopra esplicita che *“per la costruzione del piano economico degli investimenti si sono tenute in debito conto le finalità di merito imposte dalla legge...”* quindi riconoscendo un vincolo di assoggettazione alla normativa statale della competenza Regionale a programmare l'utilizzo delle risorse).

Sul punto si è consolidata una giurisprudenza costituzionale fortemente limitativa delle prerogative regionali; in particolare, due sentenze a cavallo degli anni novanta (Cort. Cost. nn. 87/1987 e 369/1992) hanno fissato i seguenti principi sui contenuti della solidarietà nazionale:

1. Il contributo di solidarietà nazionale è in sé un obbligo costituzionale che però non possiede garanzie costituzionali con riguardo alle modalità di erogazione e all'ammontare;
2. l'adozione di eventuali dati di riferimento e i successivi aggiornamenti sono rimessi alla volontà dello Stato, consistente in una valutazione meramente ricognitiva e non vincolante per la modificazione degli elementi del computo;
3. è escluso qualsiasi obbligo di intesa (anche solo come prassi dice la Corte) tra Stato e Regione, nella determinazione del contributo;
4. rispetto agli importi, i tempi e le modalità di determinazione del contributo, non sono opponibili da parte della Regione considerazioni connesse con la turbativa o il pregiudizio agli equilibri del bilancio regionale che possano discendere da riduzioni dell'ammontare del contributo.

Capitolo 2 - Il contenzioso Stato - Regione e gli effetti per il contribuente

Com'è possibile notare dal capitolo precedente, i problemi sull'applicazione dell'autonomia finanziaria regionale per la Regione Siciliana non sono pochi e non sono neanche diminuiti nel corso del tempo (anzi si sono acuiti sempre più), causando una forte limitazione delle prerogative statutarie che lo stesso statuto garantiva alla Regione.

Alla base però, come vedremo in questo capitolo, non vi sono solamente i problemi giurisprudenziali causati dai mutamenti di interpretazione della Corte Costituzionale in relazione agli articoli analizzati in precedenza ma anche, spesso, causate da inettitudine e scarse capacità di gestione dell'autonomia in maniera corretta ed efficiente. È infatti situazione particolare quella di una Regione che da un lato reclama l'autonomia, ma che, dall'altro lato, quando la ottiene la utilizza in modo poco efficiente. Il caso più emblematico è sicuramente la **gestione della riscossione** che ad oggi è ancora un annoso problema nonostante sia passata ufficialmente dal 1° ottobre 2021 alla gestione statale.

Il passaggio burrascoso della gestione della riscossione, ed anche le difficoltà pregresse in seno ai precedenti agenti della riscossione, hanno però provocato problemi ad un significativo numero di contribuenti siciliani e portato alla nascita di numerosi casi di contenzioso (alcuni ancora in corso). È possibile ricondurre molti di questi contenziosi alla precedente gestione non efficiente della riscossione, spesso inficiata da favoritismi politici, scarsa presenza del personale sul territorio e passaggi di consegne non sempre completi e trasparenti

Oltre a ciò, è possibile individuare anche un contenzioso “straordinario” legato a tutti quegli aspetti interpretativi delle norme che garantiscono o meno alla Regione la possibilità di ricevere determinate tipologie di gettito fiscale. Nel corso del tempo (anche recentemente) vi sono state le sentenze delle Corti di Giustizia tributarie Siciliane che si sono espresse al riguardo, creando una sorta di contenzioso perenne e caso per caso tra Stato e Regione.

È bene quindi continuare la trattazione comprendendo quali siano state le cause storiche che hanno portato all'attuale situazione, e quali sono oggi i motivi dei contenziosi che attanagliano i contribuenti siciliani.

2.1 Storia della riscossione in Sicilia

La vicenda delle concessioni per la riscossione dei tributi in Sicilia ha una storia lunga e complessa. Il sistema di riscossione di imposte e tasse tramite esattorie comunali risale, a livello nazionale, al 1908, anno in cui entrò in vigore la prima legge in materia: Legge 24 dicembre 1908, n. 797³⁸ che, in sostanza, non istituiva ex novo il sistema delle esattorie (già previsto nel 1865 a seguito dell'unificazione), ma disciplinava in maniera più dettagliata le modalità di riscossione delle imposte dirette (come la tassa sul reddito dei terreni, fabbricati, e la tassa di famiglia), e regolamentava quella che era l'organizzazione e le competenze delle esattorie comunali e consorziali, le procedure di riscossione volontaria e coattiva, i rapporti tra esattori, comuni e Stato e le garanzie che gli esattori dovevano prestare per l'esercizio del servizio. Con il Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639 venne poi approvato il testo unico annesso alla stessa legge delle disposizioni relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato.³⁹

Il sistema di esazione era affidato ai privati e si reggeva sul principio del “*non riscosso per il riscosso*” ovvero il concessionario era tenuto a versare periodicamente all'ente creditore l'importo dei crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dal fatto che fossero stati effettivamente riscossi dai debitori. Spettava poi al riscossore andare a “recuperare” le somme dal cittadino. Per essere ammessi all'esercizio di tale attività, gli esattori dovevano superare una selezione indetta dal Ministero delle finanze e percepivano un aggio di riscossione⁴⁰, la cui misura massima era del 6,72%.

³⁸ “Unificazione dei sistemi di procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici” - Legge 24 dicembre 1908, n. 797 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1908-12-24:797>

³⁹ “Testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato” - Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1910-04-14:639>

⁴⁰ “remunerazione riconosciuta all'agente della riscossione per l'attività svolta nella riscossione dei tributi, sia volontaria che coattiva, da parte dei contribuenti. L'aggio è storicamente inteso come una percentuale del tributo riscosso, volta a coprire i costi operativi e a garantire una compensazione per il servizio reso dagli agenti incaricati. Tuttavia, a partire dai carichi affidati dal 1° gennaio 2016, l'aggio della riscossione è stato sostituito dagli oneri di riscossione”- <https://www.itaxa.it/blog/dizionario/aggio-della-riscossione/>

L'effettivo utilizzo della potestà tributaria da parte della Regione Siciliana, conferita dall'articolo 37 dello Statuto come strumento cruciale per lo sviluppo regionale, ha paradossalmente rappresentato un grosso problema per il già complesso sistema di riscossione nazionale. Invece di semplificare e ottimizzare i meccanismi impositivi per una più efficace perequazione fiscale, ha creato un ambiente fertile per privilegi, favoritismi e abusi, ostacolando di fatto lo sviluppo democratico previsto.

1 - Le esattorie private e i Cugini Salvo (1952 - 1991)

È possibile far risalire l'inizio dei problemi al 1952, anno in cui i cugini Salvo⁴¹ entrano nel "giro" delle esattorie Siciliane grazie al matrimonio di uno dei due (Nino) con la figlia di Luigi Corleo, uomo che tramite la S.A.Tri.S. (Società per Azioni tributaria siciliana) controllava all'epoca la maggior parte delle esattorie nel territorio siciliano.

Tramite il controllo della S.A.Tri.S., i cugini Salvo riuscirono a ottenere nel 1955 la gestione di ben 75 esattorie siciliane (tra cui quella del Comune di Palermo) che gli valse il titolo di "*Baroni dell'aggio*", dovuto all'aggio da riscossione che gli stessi incassavano che si aggirava intorno al 7-10% delle somme riscosse (si consideri che nel resto del Paese la media di aggio era del 2,5%).

Questo permise da un lato un arricchimento di per sé quasi spropositato, considerando che nelle esattorie siciliane veniva versato annualmente una media di 1.500 miliardi di lire l'anno, mentre dall'altro permetteva di alimentare una fitta rete di contatti e amicizie "*di spessore*"⁴² con personaggi politici di altissimo calibro (come l'ex Sindaco di Palermo Salvo Lima, così da influenzare l'attività e le scelte politiche fino ai più alti livelli regionali. A certificare la loro grande influenza sul mondo politico

⁴¹ Ignazio e Antonino Salvo furono due imprenditori, esponenti politici aderenti alla Democrazia Cristiana e affiliati alla cosca mafiosa di Salemi (Trapani) - S. Baudino, <https://www.antimafiaduemila.com/home/opinioni/305-mafia-in-pillole/78705-cosa-nostra-punisce-i-vecchi-amici-la-morte-di-salvo-lima-e-di-ignazio-salvo.html> (2020)

... Ignazio Salvo venne condannato a 7 anni di carcere in primo grado (ridotti poi a 3) per associazione mafiosa, al termine del maxiprocesso. Nel 1992 venne assassinato su ordine di Totò Riina. - in "*ucciso il barone del 10%*", L'Unità (1992)

⁴² F. Lo Re, "*La riscossione dei tributi in Sicilia. Dai Salvo ad oggi cambiano i volti ma non la sostanza delle cose*", <https://m.tp24.it> (2013)

siciliano vi sono numerose testimonianze che raccontano come i cugini Salvo furono tra i principali fautori (e successivamente i principali critici) della formazione di un governo regionale guidato dall'onorevole Silvio Milazzo.

Tutto cambia nel 1987 quando la S.A.Tri.S, divenuta a detta di Ignazio Salvo (Antonino morì nel 1986) non più sostenibile e remunerativa, cessò la propria attività per far spazio ad una nuova società, sempre però da loro controllata in maniera indiretta: la So.Ge.Si. che, seppur creata tramite i capitali del Banco di Sicilia, era *"diretta proprio da un ex funzionario della vecchia società dei Salvo, Giuseppe Cambria, ... Nel passaggio di consegne fu stabilito di usare locali, attrezzature, schede e persino il cervello elettronico della S.A.Tri.S"*⁴³.

La So.Ge.Si. restò commissario governativo per la riscossione dei tributi in Sicilia – ruolo in vigore fino all'approvazione del DPR 43/1988 che prevedeva la possibilità per il Ministro delle Finanze, in caso di assenza dell'ente riscossore locale o in attesa di nuovo conferimento di gestione della riscossione, di nominare provvisoriamente un soggetto a cui affidare temporaneamente la concessione - fino al 1991, anno in cui per effetto appunto della riforma al sistema di riscossione avviata tramite il DPR sopracitato, cambiò radicalmente il sistema fino a quel momento vigente, obbligando gli enti pubblici a rivolgersi solo a società aventi particolari requisiti o ad istituti di credito per lo svolgimento dell'attività di riscossione.

2 - Montepaschi Serit S.p.A. (1991 - 2006)

Nel 1991 la gestione passa allora al gruppo bancario del Monte dei Paschi di Siena⁴⁴, che aveva già iniziato a lavorare nel settore della riscossione con la sua controllata Ser.It. S.p.A., con cui aveva ricevuto la concessione per le esattorie comunali di Bari e

⁴³ F. Lo Re, Art. Già cit.

⁴⁴ Il Monte dei Paschi di Siena, ritenuta la più antica banca del mondo ancora in esercizio, ebbe origine nel 1472, come "Monte Pio", per volere delle Magistrature della Repubblica di Siena e fu espressamente istituito per dare aiuto alle classi più disagiate della popolazione in un momento particolarmente difficile per l'economia locale. La sua attività, in ideale prosecuzione delle grandi tradizioni commerciali e creditizie della città di Siena, ebbe una rapida evoluzione in senso tipicamente bancario, specie a seguito delle riforme del 1568 e del 1624 - <https://www.gruppomps.it/gruppo/storia.html>

Catanzaro, tramite l'acquisizione del controllo della Banca Popolare di Canicattì⁴⁵ (inizio anni 90) e poi della Banca di Messina. La Montepaschi SERIT S.p.A. subentra quindi a So.Ge.Si in qualità di commissario governativo per la riscossione dei tributi in Sicilia.

Anche questo improvviso interessamento che portò il gruppo Montepaschi ad inserirsi nei meccanismi ingarbugliati della riscossione siciliana fu oggetto di contestazioni e accuse, come spiegato dal professor Luca Fiorito, professore associato all'Università di Palermo ed ex membro del CdA di Monte dei Paschi, che rivelò come fosse stato l'ex Presidente del Consiglio On. Giulio Andreotti "(...) *a volere che il Monte dei Paschi assumesse la gestione della riscossione in Sicilia acquisendo le esattorie dei Salvo*"⁴⁶.

L'attività come Commissario Governativo per la riscossione per la Montepaschi SERIT S.p.A. continuò fino al 1998, anno in cui la stessa fu nominata dalla Regione come concessionaria del servizio di riscossione dei tributi in Sicilia, ruolo che mantenne fino al 2005.

Al contempo furono varate una serie di norme volte a modificare proprio l'attività di riscossione, come il D.Lgs. n.37/99 che abolì l'obbligo del "*non riscosso per il riscosso*" e i D.Lgs. 46 e 112/99 che portarono ad una riforma più strutturale per la riscossione del tributo.

3 - SERIT Sicilia e il passaggio alla gestione pubblica (2006 - 2011)

Nel 2005 venne varata a livello statale la riforma sancita dal D.L. 203/05 - convertito con L. 248/05 e recepita dalla regione con la L.R. 19/05 - che prevedeva dal 1°

⁴⁵ Fu fondata nel 1895 come Banca Agricola Cooperativa di Canicattì, mutò ragione sociale nel 1954. All'inizio degli anni Novanta fu assorbita dal Monte dei Paschi di Siena - (<https://scripomuseum.com/banca-popolare-siciliana/>)

⁴⁶ F. Lo Re, Art. Già cit

gennaio 2006 la centralizzazione statale del sistema di riscossione dei tributi da operarsi tramite la Riscossione S.p.A. (divenuta poi Equitalia⁴⁷).

Per fare fronte all'obbligo imposto dal legislatore statale di un sistema di riscossione unicamente pubblico, venne avviato un processo di riforma che, per la Sicilia, in virtù della previsione statutaria dell'art.37 e del sistema fino a quel momento vigente, venne avviata con la costituzione della Riscossione Sicilia S.p.A., società a prevalente capitale pubblico che operava come holding di controllo della Serit Sicilia S.p.A..

In particolare, la Riscossione Sicilia S.p.A era di proprietà per il 36% della Regione Siciliana, per il 24% dalla Agenzia delle Entrate e per il restante 40% dalla Montepaschi Siena S.p.A., mentre la Serit Sicilia S.p.A. risultava a sua volta posseduta per il 60% da Riscossione Sicilia S.p.A e per il restante 40% dal Montepaschi Siena S.p.A.⁴⁸ Tramite queste partecipazioni veniva quindi rispettato il principio, stabilito dal legislatore nazionale, di gestione pubblica dell'attività di riscossione.

Dal 2006 al 2010 venne portata avanti una progressiva acquisizione da parte della Regione Siciliana e dell'Agenzia delle Entrate delle azioni possedute in entrambe le compagini societarie (SERIT e Riscossione Sicilia) da Monte dei Paschi di Siena S.p.A.. In tal modo, nel 2010, la SERIT Sicilia S.p.A. passò ad essere detenuta completamente da Riscossione Sicilia S.p.A che a sua volta era posseduta al 60% dalla Regione Siciliana e al 40% dalla Agenzia delle Entrate.

Tutto il procedimento di riordino del sistema di riscossione si concluse nel 2011 quando, con Decreto Assessoriale del 28 Settembre, l'allora assessore all'Economia Gaetano Armao stabilì che la SERIT Sicilia S.p.A., mediante procedura di fusione "inversa", avrebbe incorporato la controllante Riscossione Sicilia S.p.A. dando vita a "Riscossione Sicilia S.p.A. - Agente della riscossione per le nove province siciliane"

⁴⁷ Società per azioni a totale controllo pubblico, incaricata della riscossione dei tributi su tutto il territorio nazionale. Era partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS.

⁴⁸ "Il sistema di riscossione in Sicilia" -LiveSicilia.it (2010) <https://livesicilia.it/il-sistema-di-riscossione-in-sicilia/>

con capitale partecipato al 90% dalla Regione Siciliana e al restante 10% da Equitalia S.p.A. (nata dal cambio denominazione di Riscossione S.p.A. nel 2007).

4 - Riscossione Sicilia S.p.A. e passaggio alla gestione statale (2011-2021)

Quello che sembrava essere (finalmente) un promettente punto di partenza per l'attività di riscossione autonoma dei tributi da parte della Regione Siciliana, in modo da tenere fede e rispettare quanto previsto dall'articolo 37 dello statuto, si è però via via trasformato in un incubo di inefficienza e di scarsa capacità che portò la società a divenire un crogiuolo dei (medesimi) problemi mai effettivamente risolti.

Sebbene il nuovo assetto, che già dal 2013 prevedeva una sostanziale piena proprietà di Riscossione Sicilia S.p.A. da parte della Regione Siciliana (99,885% delle azioni contro lo 0,115% detenuto da Equitalia), fosse molto promettente e facesse ben sperare per il futuro, in realtà vide Riscossione Sicilia S.p.A. trasformarsi, fin da subito, in uno degli ultimi enti classificati - in tutta Italia - per riscossioni effettuate.

Oltre a ciò, è da segnalare anche come questo tipo di conformazione rappresentasse un *unicum* in tutto il panorama nazionale: unico caso in Italia in cui i servizi di riscossione non erano affidati ad Agenzia Entrate - Riscossione, ma all'ente pubblico di diritto economico regionale.

Infatti, nonostante le premesse promettenti, fin da subito cominciarono a palesarsi i soliti problemi. Già nel 2014, a fronte di 5,7 miliardi di euro da incassare, Riscossione Sicilia S.p.A. riuscì a portare alle casse regionali poco meno di 481 milioni di euro .

A ciò si aggiunse anche la cecità (volontaria o meno) del mondo politico siciliano che, per bocca dell'allora Presidente della Regione Rosario Crocetta, definiva l'ente come il fiore all'occhiello della Regione e che *“La Lega Nord pagherebbe per avere un gabelliere tutto suo ”*⁴⁹.

⁴⁹A.Sabella“Il grande fallimento di riscossione Sicilia” - Panorama (2016)
<https://www.panorama.it/attualita/il-grande-fallimento-di-riscossione-sicilia>

Questa enorme difficoltà nell'attività di riscossione non poté che creare una forte erosione del capitale, appianata solo da consistenti aiuti pubblici erogati dall'Assemblea Regionale Siciliana, aiuti che però non potevano essere eterni e incondizionati. E infatti, il rifiuto, da parte dell'Assemblea Regionale, di ricapitalizzare l'ente con 2,5 milioni determinò una drammatica escalation: Antonio Fiumefreddo, allora presidente dell'ente, definì "mascalzoni" i deputati e minacciò procedimenti giudiziari paventando la presenza di circa 60 deputati regionali (su 91) all'interno delle liste dei "morosi"⁵⁰. Spese esagerate, lussi incomprensibili e strumenti tecnologici obsoleti furono gli ingredienti che portarono definitivamente verso un dissesto praticamente inevitabile.

Tutto ciò condusse quindi alla scelta di portare l'attività di riscossione della Regione Siciliana in mano statale, avvenuta tramite il Decreto Legge 73/2021 (convertito con Legge 106/2021). Con tale norma il Governo nazionale disponeva lo scioglimento e la cancellazione dal registro delle imprese di "Riscossione Sicilia S.p.A.", imponendo che subentrasse a questo ente l'Agenzia Entrate - Riscossione, già attiva da diversi anni nel resto del territorio nazionale. Da questo passaggio iniziarono però ulteriori problemi, soprattutto con riguardo ai rapporti tra fisco e contribuenti.

2.2 La gestione della riscossione in Sicilia: criticità e conseguenze per i contribuenti

L'attività di riscossione delle imposte in Sicilia ha rappresentato, e continua a rappresentare, uno dei principali nodi problematici nel rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria. Numerosi disagi e contenziosi nascono, infatti, proprio da tale ambito, alimentando una percezione diffusa di inefficienza e disorganizzazione. Le criticità attuali affondano le loro radici in un passato recente e, in particolare, nei complessi passaggi di competenza tra i diversi enti preposti alla riscossione.

La successione degli enti incaricati della riscossione, culminata con il passaggio da Riscossione Sicilia S.p.A. all'Agenzia delle Entrate - Riscossione (AdER), è stata

⁵⁰ A.Sabella, art. Cit.

gestita in modo poco efficace, carente sotto il profilo della pianificazione operativa e della tutela dei rapporti giuridici pendenti. In assenza di una regia centralizzata e di un piano di transizione graduale, si è verificato un sovrapporsi di competenze e responsabilità che ha generato non pochi disservizi, soprattutto nei confronti dei contribuenti.

L'ultimo e più significativo passaggio — quello appunto tra Riscossione Sicilia e AdER, formalizzato con l'approvazione della Legge n. 106/2021 — ha evidenziato le lacune strutturali del sistema. Sebbene la legge abbia previsto la successione a titolo universale di AdER nelle posizioni giuridiche attive e passive già facenti capo a Riscossione Sicilia S.p.A., l'allineamento dei rispettivi sistemi informatici non è stato immediato: solo a partire da novembre 2022 si è raggiunta una piena interoperabilità tra le banche dati dei due enti⁵¹. Di conseguenza, per circa un anno AdER ha operato su un patrimonio informativo incompleto, generando confusione e ritardi nelle notifiche, nonché errori nella gestione delle posizioni dei contribuenti.

Anche una volta completata la sincronizzazione dei sistemi informatici, sono emersi ulteriori problemi, in particolare legati alla comunicazione dei pagamenti effettuati. Emblematica, sotto questo profilo, è la vicenda legata alla sanatoria del bollo auto per gli anni 2016-2021 varata dalla Regione Siciliana con la legge n.16 del 2022. Tale misura consentiva ai contribuenti inadempienti rispetto al tributo di regolarizzare la propria posizione versando unicamente l'importo della tassa, senza sanzioni né interessi. Tuttavia, nel corso del 2024, si sono registrati gravi disservizi: circa 200.000–300.000 contribuenti si sono visti recapitare cartelle esattoriali relative a mancati pagamenti del bollo, nonostante avessero già usufruito della sanatoria e pagato quanto dovuto.

Il problema principale risiedeva nel fatto che, sebbene la Regione avesse regolarmente registrato i pagamenti, tali informazioni non risultavano accessibili o correttamente integrate nei sistemi gestiti da AdER e ACI. La mancanza di dati aggiornati e condivisi ha prodotto un'ondata di notifiche errate nei confronti di contribuenti in

⁵¹ E. Pisciotta, “Fisco, cartelle errate in Sicilia: la mancanza di dialogo tra gli enti pesa sui contribuenti”, il Sicilia.it (2024) - <https://ilsicilia.it/fisco-cartelle-errate-in-sicilia-la-mancanza-di-dialogo-tra-gli-enti-pesa-sui-contribuenti/>

regola, generando proteste, ricorsi e ulteriori oneri gestionali. La situazione è divenuta talmente grave da richiedere l'intervento diretto dell'Assessorato regionale all'Economia, che ha istituito un apposito ufficio incaricato di raccogliere e gestire le richieste di sgravio da parte dei contribuenti coinvolti. A questa misura si sono aggiunte nuove difficoltà, legate sia all'elevato numero di istanze da evadere, sia ai costi di notifica (circa 6 euro per ciascuna cartella), che, non potendo essere addebitati al contribuente in caso di sgravio, hanno gravato direttamente sull'amministrazione.⁵²

Un'ulteriore problematica, di natura giuridico-formale, riguarda la notifica di cartelle da parte di Riscossione Sicilia S.p.A. anche dopo la sua cancellazione ufficiale avvenuta nell'ottobre 2021. Particolarmente significativo è il caso giudiziario che ha visto protagonista un'imprenditrice siciliana, destinataria nel 2022 di una cartella da 350.000 euro riferita a dichiarazioni fiscali del 2005 e 2006. La cartella, recante ancora l'intestazione di Riscossione Sicilia S.p.A., è stata annullata dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Palermo, la quale ha ritenuto che, a partire dal 1° ottobre 2021, qualsiasi atto emesso da Riscossione Sicilia S.p.A. fosse da considerarsi giuridicamente nullo, in quanto proveniente da un soggetto non più esistente dal punto di vista legale. Se tale orientamento dovesse consolidarsi nei successivi gradi di giudizio, potrebbe aprirsi la strada a un principio giurisprudenziale di vasta portata, con potenziali effetti su numerosi altri atti notificati in circostanze analoghe.⁵³

Alla luce di quanto esposto, appare evidente che una maggiore programmazione e una più attenta gestione del processo di transizione tra i due enti avrebbe potuto prevenire numerose criticità, garantendo un passaggio di consegne più lineare e meno "traumatico" per i contribuenti. D'altro canto, è altrettanto chiaro come l'esperienza di Riscossione Sicilia si sia rivelata, sotto molti aspetti, fallimentare rispetto agli obiettivi iniziali che ne avevano giustificato la creazione, in particolare l'ambizione di

⁵² G. Pipitone, "Bollo pagato ma il Fisco non lo sa: in Sicilia pioggia di cartelle, pasticcio sanatoria", *Giornale di Sicilia* (2024) - <https://gds.it/articoli/economia/2024/02/05/bollo-pagato-ma-il-fisco-non-lo-sa-in-sicilia-pioggia-di-cartelle-pasticcio-sanatoria-8d909fd2-cae9-46e9-962e-2241747d189e/>

⁵³ "Fisco: giudici, cartella Riscossione Sicilia non ha valore", *Ansa* (2023) - https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/03/25/fisco-giudici-cartella-riscossione-sicilia-non-ha-valore_20544bca-a2a6-45f7-96b3-9fde35162f48.html

dotare la Regione di una struttura efficiente e autonoma nella gestione delle proprie entrate.

La volontà del legislatore nazionale di chiudere rapidamente questa esperienza “autonoma”, pur assumendosi il rischio di una fase transitoria particolarmente complessa, appare dunque come una scelta necessitata dal fallimento gestionale dell’ente regionale. Resta da verificare se, nel medio-lungo periodo, l’affidamento della riscossione ad AdER consentirà di raggiungere - anche in Sicilia - standard di efficienza e trasparenza comparabili a quelli delle regioni più virtuose.

2.3 Il contenzioso stato regione

Come abbiamo già visto nel capitolo precedente, per la Regione Siciliana la principale fonte di autonomia finanziaria è rappresentata dallo Statuto Speciale. In particolare, l'articolo 36 stabilisce che *“alla Regione spettano tutte le entrate tributarie erariali percepite nello stesso territorio, salvo quelle spettanti allo Stato per i servizi da esso mantenuti e per i bisogni di carattere nazionale”*. Questa disposizione conferisce alla Regione Siciliana un ruolo chiave nella gestione della finanza pubblica, permettendo di trattenere i tributi raccolti nel proprio territorio, tra cui le accise sui prodotti petroliferi.

Tuttavia, con la legge finanziaria statale del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 830–834), è stato introdotto un meccanismo specifico per compensare l'aumento della spesa sanitaria a carico delle Regioni. Questo prevede la retrocessione di una parte delle accise sui prodotti energetici consumati nella Regione Siciliana. In particolare, il comma 831 della legge stabilisce che: *“Al fine di concorrere al riequilibrio della finanza pubblica e tenuto conto della maggiore compartecipazione della Regione Siciliana al finanziamento della spesa sanitaria, una quota delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale è retrocessa alla*

*Regione medesima, secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.”*⁵⁴

Secondo questa norma, la quota retrocessa dovrebbe variare tra il minimo del 20% ed il massimo del 50% del gettito complessivo delle accise maturato in Sicilia. In realtà tale previsione non è mai stata attuata, in quanto i decreti ministeriali che avrebbero dovuto disciplinare la crescita ed applicazione tassativa del meccanismo, non sono mai stati adottati e questa mancanza ha dato luogo ad una lunga contesa tra la Regione Siciliana e lo Stato, risolta unicamente attraverso il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

Pertanto, se nel 2012 la Corte Costituzionale non aveva accolto il ricorso della Regione sulla legittimità costituzionale della legge di bilancio statale, nel 2020 la situazione è notevolmente cambiata. Con la sentenza n. 62/2020, emessa il 10 aprile 2020 e relativa al giudizio di legittimità costituzionale promosso dallo Stato contro la legge di bilancio regionale della Regione Siciliana (L. R. n. 8/2018), relativo all'iscrizione da parte della Regione del gettito derivante dalla retrocessione delle accise, la Corte ha affermato che la norma regionale, nel disciplinare l'iscrizione automatica delle predette somme, violava l'art. 81 c. 3 della Costituzione, affermando il principio per cui le entrate devono essere certe, e non presunte.

Tuttavia, la Corte non ha negato il diritto della Regione alla retrocessione delle accise, affermando chiaramente che *“Il diritto della Regione Siciliana alla retrocessione di una quota delle accise riscosse sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale [...] deve ritenersi tuttora vigente, in assenza di abrogazione esplicita o implicita della normativa statale che lo ha previsto.”*⁵⁵

La Consulta ha quindi ribadito che la Regione Siciliana ha il diritto di ricevere una parte delle accise. Tuttavia, ha anche messo in evidenza che questo diritto non può essere esercitato in modo unilaterale ma è necessario attivare i principi di leale

⁵⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 830–834, in G.U. n.299 del 27 dicembre 2006 - suppl. Ordinario n.244

⁵⁵ Corte Costituzionale, Sentenza 62/2020

collaborazione tra Stato e Regione. Solo così si possono concordare le modalità tecniche e contabili per determinare ed erogare le somme dovute.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle norme statutarie, non si può certo inquadrare il meccanismo di retrocessione delle accise come un mero trasferimento finanziario discrezionale. Esso, infatti, risulta essere un diritto soggettivo della Regione Siciliana disciplinato da norme statali c.d. primarie e costituzionali. A ciò si aggiunge il riferimento al contesto più ampio del regionalismo differenziato e dell'attuazione dell'art. 119 che stabilisce che le Regioni devono avere autonomia finanziaria sia in entrata che in spesa, e che le risorse devono essere adeguate per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni pubbliche a loro attribuite.

Sotto questa luce, il meccanismo si configura come uno strumento di riequilibrio territoriale e di supporto alle Regioni, come la Sicilia, che affrontano oneri maggiori nella gestione dei servizi essenziali. La mancata attuazione di questo meccanismo da parte dello Stato non solo rappresenta una violazione dell'autonomia regionale, ma potrebbe anche costituire una violazione del principio di buona fede nei rapporti tra enti pubblici, oltre a essere una potenziale fonte di contenzioso costituzionale e finanziario.

Capitolo 3 - L'autonomia finanziaria delle altre Regioni a Statuto speciale

Nei capitoli precedenti è stato possibile constatare come la gestione dell'autonomia siciliana, almeno dal punto di vista finanziario, sia possibile definirla come fallimentare, tanto da portare il legislatore nazionale a togliere alla Regione numerose prerogative che invece erano previste dallo statuto.

La necessità di superare l'autonomia a causa della scarsa efficienza del sistema a tutti i livelli, causata sia da congiunture sociali (mai veramente risolte) sia da inettitudine politica e gestionale, e la fretta con cui questa fase è stata chiusa hanno lasciato numerosi strascichi, che avranno bisogno di tempo per riequilibrarsi e portare il sistema siciliano a livello delle altre Regioni italiane.

Certo è chela storia dell'autonomia Siciliana presenta degli elementi di complessità difficilmente riscontrabili nelle altre Regioni a Statuto speciale. Esse, avendo ottenuto lo status di Regione a statuto speciale per motivazioni diverse, hanno saputo sfruttare al meglio le peculiarità che i propri statuti concedevano e grazie anche a una buona gestione delle risorse e a delle congiunture sociali ed infrastrutturali, oggi sono tra le regioni più sviluppate di tutto il Paese.

È bene quindi comprendere quali sono le prerogative statutarie stabilite dall'autonomia speciale prevista per le altre Regioni e le differenze con quella siciliana sia a livello normativo che a livello gestionale, per capire quali sono i “passaggi salienti” che hanno permesso a Regioni come il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta e il Friuli di avere uno sviluppo maggiore rispetto alla Sicilia. L'obiettivo è comprendere se l'applicazione di un sistema simile alle altre Regioni poteva (o può ancora) rappresentare un modello di crescita su cui basarsi per il futuro.

Tutto ciò verrà approfondito nel presente capitolo, collegandosi poi anche con eventuali soluzioni che verranno prospettate nell'ultima parte dell'elaborato.

3.1 Le Regioni a statuto speciale

L'ordinamento costituzionale italiano prevede la presenza di due tipi di Regioni: le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

L'idea di un "ente regionale" intermedio tra Stato e Comune ha le proprie origini fin dall'Ottocento, periodo in cui le correnti di pensiero dell'epoca auspicavano la nascita e lo sviluppo di una struttura utile a migliorare il governo di tutto il territorio nazionale. Lo stesso Giuseppe Mazzini *"rilevava l'opportunità di contemperare l'interesse all'unità nazionale con quello all'autonomia delle province e delle regioni, per ciò che riguardava l'attività legislativa, esecutiva e amministrativa avente ad oggetto materie di interesse locale."*⁵⁶

Nel corso del tempo, soprattutto nel primo dopoguerra, il dibattito politico si concentrò molto sull'eventuale nascita di tali enti intermedi, trovando però la forte opposizione del regime fascista e del suo pensiero *"accentratore"* nei confronti dei poteri dello Stato, volto cioè a limitare l'autonomia amministrativa dei territori. Solo con la fine della Seconda Guerra Mondiale e la caduta del regime, il dibattito politico poté tornare a spingere per la nascita degli enti regionali.

Nel 1945 infatti venne fuori la necessità di rivedere l'organizzazione del nuovo Stato Repubblicano, prevedendo maggiori centri di potere politico localizzati in tutto il Paese come strumento a garanzia delle comunità democratiche del territorio.

Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, toccò alla "Commissione dei 75"⁵⁷, presieduta dal giurista Meuccio Ruini, il compito di redigere la Carta Costituzionale da sottoporre poi all'assemblea al termine dei lavori. La bozza presentata, in un primo momento a forte stampo regionalista, venne poi modificata successivamente per arrivare ad un progetto che affidava alle Regioni un complesso di

⁵⁶A. De Santis, L.Zaccaria, L. Friggi *"La nascita delle Regioni a Statuto Ordinario"* p. 3, servizio centro studi/biblioteca - Regione Lazio

⁵⁷*"La Commissione dei 75 riuniva i rappresentanti dei diversi partiti che sedevano negli scranni di Montecitorio i quali erano stati incaricati di redigere una testo che inglobasse i principi di libertà e uguaglianza, gli stessi che avevano ispirato e guidato la Resistenza fino alla Liberazione."* - <https://www.settantesimo.governo.it/it/approfondimenti/la-commissione-dei-75/index.html>

poteri meno consistente di quello di partenza, eccezion fatta appunto per le Regioni a Statuto Speciale.

Quelle a Statuto speciale rappresentano infatti una particolarità all'interno dell'ordinamento italiano. Le motivazioni che spinsero i padri costituenti a fare questa scelta sono riconducibili a diversi fattori storico-culturali e sociali che, con la nascita della Repubblica Italiana, non potevano essere messi in secondo piano.

Ciò quindi portò all'introduzione, in modi diversi e in tempi diversi, all'interno dell'ordinamento italiano delle Regioni a Statuto Speciale. Oltre a quanto già visto per la Sicilia vi sono:

- **Regione Sardegna:** con Legge Costituzionale n. 3 del 1948.

Le ragioni principali di questa scelta erano legate alla posizione geografica dell'isola, la cui separazione dal resto delPaese, le comportava (e tutt'oggi comporta) gravi svantaggi nello sviluppo economico. L'autonomia venne quindi vista come uno strumento per colmare questi squilibri, permettendo alla Regione di gestire in modo diretto le proprie risorse e di portare avanti politiche specifiche per il territorio⁵⁸. A questo si aggiunse anche una forte identità culturale e linguistica sarda, che all'epoca alimentava richieste di maggiore autonomia da parte della popolazione locale⁵⁹, come già visto per la Sicilia.

- **Regione Valle d'Aosta:** con Legge Costituzionale n. 4 del 1948.

Le motivazioni che portarono a questo riconoscimento erano per lo più legate alle caratteristiche uniche del territorio valdostano e al rapporto intercorrente tra Italia e Francia alla fine del secondo conflitto mondiale. Infatti, la Regione presenta una forte caratterizzazione linguistica e culturale, legata alla presenza della lingua francese accanto all'italiano. Durante il fascismo questa identità

⁵⁸T. Mannoni, *"Autonomia e istituzioni in Sardegna dal 1944 al 1957"*, Giuffrè Editore (1993).

⁵⁹G. Pinna *"La Sardegna e la nascita della Regione Autonoma"*, Edizioni Della Torre (2006)

era stata repressa attraverso politiche di italianizzazione forzata, è per questo che dopo la Liberazione, le autorità locali e la popolazione chiesero con forza il ripristino e la tutela della propria autonomia linguistica e amministrativa⁶⁰.

In secondo luogo, essendo la Valle d'Aosta una regione alpina di confine con Francia e Svizzera, le autorità italiane cominciarono a temere spinte separatiste o rivendicazioni da parte della Francia. Anche per questo motivo concessero alla Regione una prima forma di autonomia provvisoria con il D.Lgs. Luogotenenziale n. 545 del 7 settembre 1945, che anticipò lo statuto speciale vero e proprio⁶¹.

- **Regione Trentino Alto-Adige:** con Legge Costituzionale n. 5 del 1948.

Di questo approfondiremo la storia successivamente. In sintesi, come per la Valle d'Aosta, anche il Trentino-Alto Adige è caratterizzato da una forte specificità linguistica e culturale legata alla dominazione austriaca del territorio.

- **Regione Friuli-Venezia Giulia:** con Legge Costituzionale n. 1 del 1963 (anche se il principio era già previsto dalla Costituzione nel 1948). Si tratta dell'ultima tra le cinque Regioni a statuto speciale ad essere istituita formalmente.

Le motivazioni alla base di questa scelta erano legate a fattori storici, etnici, geopolitici e strategici, strettamente connessi alla delicata posizione del Friuli Venezia Giulia nel contesto della Guerra Fredda e della ricostruzione post-bellica. Essa, infatti, rappresentava una zona di confine sensibile a est con la Jugoslavia socialista di Tito⁶², con la quale l'Italia aveva all'epoca dispute territoriali ancora aperte, in particolare sull'area di Trieste.

⁶⁰A. Di Giovine, *"L'autonomia della Valle d'Aosta e la tutela delle minoranze linguistiche"*, Giuffrè Editore (1993) pp. 45–46.

⁶¹S. Bartole, *"La specialità valdostana e la sua origine"*, in *"Le Regioni ad autonomia speciale"*, Il Mulino (2003) pp. 61–63.

⁶²Pseudonimo dell'uomo politico e capo militare jugoslavo Josip Broz (Kumrovec, Zagabria, 1892 - Lubiana 1980). Dal 1939 segretario generale del Partito comunista jugoslavo, guidò la lotta di

L'autonomia fu vista come uno strumento di stabilizzazione politica, volto a rafforzare il senso di presenza dello Stato italiano in un'area esposta a forti tensioni internazionali⁶³.

Inoltre, il Friuli Venezia Giulia era (ed è ancora oggi) una regione plurilingue e pluriethnica, in cui convivono comunità friulane, slovene, tedesche e italiane, anche se meno marcate rispetto alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige. Il riconoscimento dello statuto speciale consentì di tutelare queste minoranze, garantendo il bilinguismo in certe zone e proteggendo tradizioni locali⁶⁴.

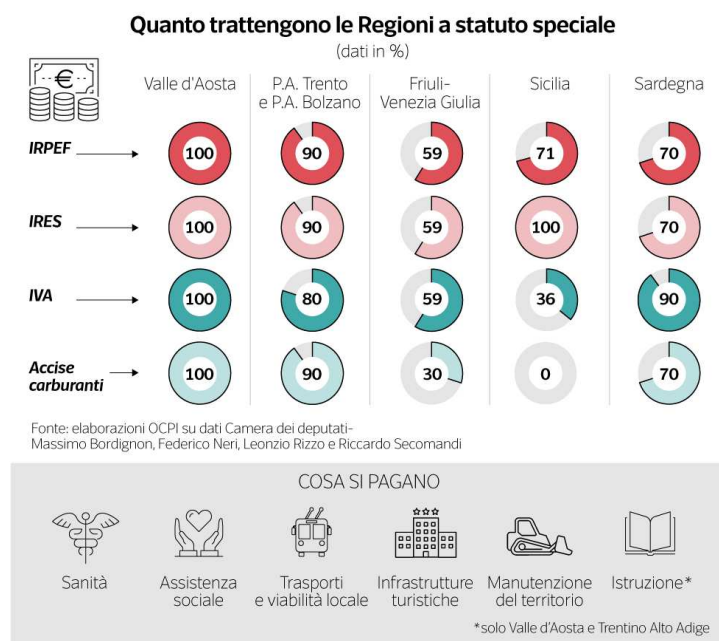
Fu proprio a causa dell'instabilità politica dell'area che il percorso verso l'autonomia fu complesso e più lento rispetto alle altre regioni speciali. Infatti, solo nel 1963, con il superamento delle principali questioni legate al confine orientale, fu possibile approvare lo Statuto speciale.

Per tutte sono stati stabiliti dei diversi livelli di autonomia (simili tra loro) che sono stati poi adattati alle condizioni socio-economiche del territorio. Il punto principale è però quello finanziario, in cui le regioni trattengono per sé gran parte delle imposte com'è possibile vedere dal grafico sotto:

liberazione dall'invasore nazista e contro i fascisti croati e italiani. Ebbe la responsabilità politica della repressione anti-italiana di Fiume, Istria, Dalmazia, attuata con l'eliminazione fisica nelle foibe e con le espulsioni. - <https://www.treccani.it/enciclopedia/tito/>

⁶³ M. Cattaruzza, "L'Italia e il confine orientale 1866–2006", Il Mulino (2007) pp. 209–212

⁶⁴ S. Bartole, "La specialità del Friuli-Venezia Giulia: una questione di confine", in "Le Regioni ad autonomia speciale", Il Mulino (2003) pp. 85–88. [Impaginare correttamente](#)



Fonte: *Regioni a statuto speciale, ecco i privilegi: perché sono a spese di tutti noi* - Corriere della Sera – Dataroom (2023)

Attraverso gli accordi tra lo Stato e ciascuna autonomia (come visto con la Sicilia), sono determinate le misure e le modalità del concorso di ciascuna Regione agli obiettivi di Finanza Pubblica, la variazione delle aliquote di compartecipazione dei tributi erariali e l'attribuzione di nuove funzioni.

Con tali entrate le Regioni garantiscono ai propri cittadini i servizi come sanità, assistenza sociale, trasporti e viabilità locali, manutenzione del territorio e infrastrutture turistiche. Solo Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige finanziano anche l'istruzione. Tutte le restanti spese (giustizia, forze dell'ordine, infrastrutture di carattere nazionale, servizio INPS ecc. vengono finanziate dallo Stato e quindi dalla fiscalità generale⁶⁵

⁶⁵M. Gabanelli, S. Ravizza “*Regioni a statuto speciale, ecco i privilegi: perché sono a spese di tutti noi*”, Corriere della Sera – Dataroom (2023) <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/regioni-statuto-speciale-privilegi-spesa-tutti/5270881e-cb45-11ed-837f-eb79d7be2937-va.shtml>

Guardando concretamente all'aspetto amministrativo, è possibile notare come, tralasciando il caso della Sardegna, le Regioni che godono dello statuto speciale siano anche tra quelle economicamente più sviluppate e con percentuali di riscossione delle imposte molto alte. Viene quindi da chiedersi quali siano le motivazioni di una differenza così ampia se gli statuti regionali e gli accordi con lo Stato sono pressoché simili, se non per alcune specifiche previsioni derivanti dai contesti differenti o per l'attribuzione di gettiti dei tributi diversi.

Per provare a comprenderne i motivi è bene analizzare il funzionamento e la gestione dell'autonomia per le altre Regioni, cosa che all'interno di questo elaborato verrà realizzata prendendo come riferimento la Regione Trentino-Alto Adige

3.2 Il Trentino Alto Adige e la gestione dell'autonomia

Il Trentino Alto Adige vanta una storia molto articolata: essa rappresenta uno dei due casi in Italia, insieme alla Valle d'Aosta, di autonomia differenziata fondata su esigenze etniche e storiche. In questo contesto il Trentino-Alto Adige, formato dalle due Province Autonome di Trento e Bolzano, gode di una posizione istituzionale peculiare che gli attribuisce ampie competenze legislative e amministrative.

La genesi dell'autonomia trentina è inscindibile dalle vicende storiche che caratterizzano l'intera regione. Infatti, tutto il territorio del Trentino-Alto Adige apparteneva fino al 1918 all'Impero Austro-Ungarico e fu annesso all'Italia solo dopo la vittoria "*mutilata*"⁶⁶ della Prima guerra mondiale, in virtù del Trattato di Saint-Germain-en-Laye⁶⁷ (1919). In epoca fascista, le popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige (oltre alle altre minoranze presenti in Friuli e Valle d'Aosta) furono sottoposte a intense politiche di assimilazione e "italianizzazione forzata", che

⁶⁶ G. D'Annunzio, "*Vittoria nostra, non sarai mutilata!*", Corriere della Sera (1918). D'Annunzio utilizzò tale termine per denunciare il mancato riconoscimento all'Italia dei territori promessi a seguito della vittoria nella Prima Guerra Mondiale, in particolare Fiume e la Dalmazia.

⁶⁷ Accordo firmato il 10 settembre 1919 che stabiliva la ripartizione dell'allora dissolto Impero Austro-Ungarico. All'interno del trattato venne stabilito che le odierne Province autonome di Trento e Bolzano (oltre ad altri territori) venissero annessi al territorio italiano. – <https://www.ladigetto.it/> (2019)

alimentarono risentimenti e richieste, da parte della popolazione, di protezione da parte dell'Austria⁶⁸.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, nell'ambito della ricostruzione democratica dello Stato italiano e sotto la pressione internazionale (in particolare dell'Austria e delle potenze alleate), il Governo italiano sottoscrisse con il Governo austriaco il Patto De Gasperi-Gruber⁶⁹ un accordo bilaterale che prevedeva la tutela della minoranza germanofona e la concessione di una forma di autonomia regionale al territorio del Trentino-Alto Adige⁷⁰.

Sulla base di tale accordo, la Legge Costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948 istituì la Regione Trentino-Alto Adige come Regione a statuto speciale, dotata di potestà legislativa in numerose materie; pur tuttavia la struttura delineata dal primo Statuto si fondava su una forte centralità della Regione rispetto alle due Province autonome di Trento e Bolzano che la componevano, che rimasero quindi subordinate al potere regionale nella distribuzione delle competenze.

Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, la centralità della Regione rispetto alle Province suscitò forti tensioni, in particolare da parte della comunità sudtirolese. Il sistema regionale risultava inadeguato a rispondere alle istanze di autogoverno delle minoranze e fu oggetto di critiche anche a livello internazionale (sempre di matrice austriaca). In risposta Italia e Austria avviarono quindi all'inizio degli anni '70 una nuova fase negoziale, che condusse alla riforma dello Statuto nel 1972.

Con la Legge Costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971, entrata in vigore nel 1972, fu attuata una profonda revisione dell'assetto istituzionale della Regione: essa venne formalmente mantenuta, ma la gran parte delle competenze legislative e amministrative del territorio fu trasferita alle due Province autonome di Trento e

⁶⁸G. Pallaver, *"Autonomie speciali e minoranze linguistiche"*, in *"Le autonomie speciali"* di S. Mangiameli, Giappichelli, (2005), pp. 127-130

⁶⁹ Accordo siglato il 5 settembre 1946 tra Karl Gruber e Alcide De Gasperi con cui l'Italia s'impegnava alla protezione delle minoranze presenti all'interno del territorio del Sudtirolo. - <https://www.regione.taa.it/> (2021)

⁷⁰ M. Delle Donne, *"Il Patto De Gasperi-Gruber: genesi e conseguenze"*, Il Mulino, (2006), pp. 55-59

Bolzano, creando così una forma di autonomia provinciale rafforzata, senza eguali all'interno sistema italiano⁷¹.

Nel caso specifico del Trentino-Alto Adige, questa trasformazione determinò il passaggio da un ruolo subordinato delle due Province a una posizione di autogoverno effettivo, con la possibilità di intervenire direttamente (e con risorse proprie) in ambiti quali istruzione, cultura, tutela del paesaggio, trasporti, assistenza sociale, agricoltura e finanza locale⁷². La Provincia autonoma di Trento acquisì un proprio statuto e organi istituzionali distinti (Presidente, Giunta, Consiglio), configurandosi come un ente dotato di piena soggettività politica e giuridica all'interno della Repubblica.

3.3 L'autonomia finanziaria e il modello trentino

Uno dei tratti distintivi dell'autonomia trentina, che si è consolidata anche con le modifiche costituzionali del 2001⁷³, è il regime finanziario privilegiato. La Provincia di Trento trattiene circa il 90% delle imposte erariali raccolte sul proprio territorio, destinandole al finanziamento delle proprie competenze. Questo sistema consente una programmazione economica autonoma, orientata al sostegno delle politiche sociali, allo sviluppo sostenibile e all'innovazione di tutto il territorio.

I principi generali⁷⁴ sull'ordinamento finanziario della Regione sono collocati all'interno del Titolo VI dello Statuto Regionale agli articoli 69-75, ognuno con una funzione differente. Nel corso del tempo hanno subito varie riforme, l'ultima con la Legge n.190 del 23 Dicembre 2014, e sostanzialmente rappresentano, al pari degli articoli 36,37 e 38 dello Statuto della Regione Siciliana, la base dell'autonomia finanziaria regionale.

Essi prevedono in buona sostanza una generale responsabilità della Provincia relativamente al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento della propria

⁷¹ M. Carli, *"L'autonomia del Trentino-Alto Adige e la riforma del 1972"*, Cedam (1998), pp. 83–85

⁷² A. Di Giovine, *"Le autonomie speciali nella Repubblica italiana"*, Giuffrè (2001), pp. 201–204.

⁷³ L. Costituzionale 3/2001, *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"* - <https://www.parlamento.it/>

⁷⁴ Consiglio della Provincia Autonoma di Trento - <https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/l-amministrazione-gli-enti-locali-e-il-regime-finanziario/Pages/il-regime-finanziario.aspx>

spesa. In questo senso il sistema di finanziamento della Regione è prevalentemente derivato da quello statale attraverso la devoluzione di quote fisse (pari al 90% del totale delle imposte e delle tasse statali riscosse sul proprio territorio).

Il tutto avviene attraverso due previsioni statutarie contenute negli articoli 69, 70, 71 e 75 che individuano⁷⁵:

- Art. 69 prevede in sostanza la devoluzione alla Regione dei proventi delle imposte ipotecarie e di quote di gettito di alcune imposte percepite sul territorio
- Art. 70, 71 e 75 prevede la devoluzione alle province di una serie di imposte (sul consumo dell'energia elettrica, accise ecc.) e di quote fisse di altre entrate tributarie di spettanza statale che però, come indicato in precedenza, vengono riscosse sul territorio regionale (e rimangono di spettanza provinciale al 90%)
- Art. 73 dà alla Regione e alle Province la facoltà di istituire tributi propri, in armonia con i principi del sistema tributario statale

In questo senso, l'autonomia del Trentino-Alto Adige si configura non solo come strumento di tutela identitaria, ma anche come modello di governance multilivello, capace di coniugare sussidiarietà e responsabilità fiscale.

Relativamente all'attività di riscossione invece, è possibile notare una sostanziale similitudine tra il sistema di riscossione attuale del Trentino-Alto Adige (completamente autonomo rispetto alla Agenzia Entrate - Riscossione) e il sistema di riscossione previgente in Sicilia fino al 2021 eseguito da Riscossione Sicilia S.p.A. A differenza però del vecchio sistema siciliano, quello trentino rappresenta uno dei modelli più avanzati ed efficaci nella gestione della riscossione tributaria.

⁷⁵Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige/ Sonderstatut für trentino-südtirol - <https://www.regione.taa.it/content/view/full/34660>

Tutto il sistema si fonda su principi di autonomia organizzativa, efficienza amministrativa e prossimità territoriale, garantiti da un impianto normativo e istituzionale che valorizza il rapporto fiduciario tra l'amministrazione e il contribuente. Per fare un'analisi approfondita, verrà preso come esempio principale l'ente esattore operante all'interno della Provincia autonoma di Bolzano.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha scelto di centralizzare il servizio di riscossione attraverso un soggetto pubblico dedicato, creando nel luglio 2013 la società in-house Alto Adige Riscossioni S.p.A.⁷⁶ Tale società è partecipata direttamente dalla Provincia e, in quota minoritaria, dai Comuni e dalle Comunità ricadenti all'interno del territorio provinciale, in modo da garantire una gestione integrata e plurale da parte di tutti gli enti ricadenti nel territorio. La società si occupa della riscossione dei tributi sia volontaria che coattiva, operando su delega degli enti pubblici locali. Essa rappresenta un modello avanzato di *in-house providing*, e svolge tutte quelle funzioni che nelle altre regioni italiane sono invece affidate all'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

L'ente gestisce quindi la riscossione di tributi propri, entrate patrimoniali e sanzioni amministrative per conto della Provincia, dei Comuni e di altri enti pubblici del territorio⁷⁷ e tutto l'approccio adottato dall'ente si fonda sulla semplificazione dei rapporti con i contribuenti e sulla digitalizzazione dei processi, il tutto volto al miglioramento della compliance fiscale e alla tempestività dei pagamenti⁷⁸.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dalla Legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, la quale dedica specifici articoli (in particolare l'art. 44-bis) alla regolazione del servizio di riscossione⁷⁹. Secondo tale normativa è compito dell'agente della riscossione versare le somme riscosse entro tempi certi al tesoriere

⁷⁶ Alto Adige Riscossioni Spa è stata costituita su iniziativa della Provincia autonoma di Bolzano e del Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano il 5 luglio 2013 ai sensi dell'art. 44-bis della legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1 e successive modifiche per offrire alle pubbliche amministrazioni locali, previa partecipazione al capitale, un servizio in-housing di riscossione delle proprie entrate. Mediante contratto di servizio del 15 settembre 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha affidato alla società l'attività di gestione di alcuni tributi propri provinciali a decorrere dal mese di dicembre 2014. A decorrere dall'anno 2015 Alto Adige Riscossioni Spa potrà svolgere l'attività di riscossione volontaria e coattiva per conto della Provincia autonoma di Bolzano e degli altri enti pubblici locali interessati. - <https://www.altoadigeriscossioni.it/it/profilo-missione.asp>

⁷⁷ Alto Adige Riscossioni S.p.A., "Profilo e missione" - <https://www.altoadigeriscossioni.it>

⁷⁸ Alto Adige Riscossioni S.p.A., "I nostri servizi" - <https://www.altoadigeriscossioni.it>

⁷⁹ Legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, art. 44-bis - <https://www.regione.taa.it/>

provinciale e presentare una rendicontazione mensile e annuale delle entrate, oltre a trasmettere un conto giudiziale che viene sottoposto alla Corte dei Conti per la verifica della regolarità contabile.

La gestione autonoma della riscossione ha prodotto risultati notevoli in termini di efficienza e affidabilità. Secondo i dati della stampa locale e delle relazioni dell'amministrazione provinciale, la Provincia di Bolzano presenta uno dei più bassi livelli di rischio evasione fiscale in Italia, pari per il 2021 (ultimo anno disponibile) ad un tasso di evasione del 7,7%, seguita dalla stessa Provincia Autonoma di Trento con un tasso pari all'8,6%⁸⁰

Infatti, sebbene il personale sul territorio dell'Agenzia delle Entrate sia esiguo (solamente 200 unità circa) il sistema risulta uno dei più efficienti in Italia grazie alla sinergia tra gli uffici fiscali dell'Agenzia e quelli dell'ente esattore. La percentuale di versamento volontario è elevata, e così anche i livelli di evasione sono contenuti. Ciò è dovuto anche a fattori strutturali: una maggiore stabilità socio-economica rispetto ad altre realtà regionali, e un rapporto più diretto tra contribuente e amministrazione. Tra le peculiarità che rendono il modello della Provincia di Bolzano particolarmente efficace, è possibile individuare la gestione diretta e condivisa dell'ente: la società è infatti interamente pubblica e governata secondo criteri di rappresentanza territoriale.

Inoltre, Provincia e Comuni collaborano attraverso una rete amministrativa efficiente e tutto l'apparato gode di un'elevata digitalizzazione dei processi, che semplifica i flussi informativi e consente ai cittadini di gestire autonomamente i propri obblighi fiscali. Oltre a ciò, è anche necessario indicare come motivo anche la presenza di una cultura diversa della legalità fiscale, più sviluppata rispetto ad altri territori e favorita dalla prossimità istituzionale e dalla trasparenza di tutti i processi

3.4 Il Confronto tra le Regioni

Dopo questa disamina è bene analizzare le principali differenze tra le due Regioni, partendo innanzitutto dal modello di riscossione tributaria adottato, in cui le

⁸⁰ *“Evasione fiscale, nelle province di Bolzano e Trento la più bassa d'Italia”* - <https://www.altoadige.it/> (2024)

differenze tra la Regione Siciliana e le Province autonome del Trentino-Alto Adige sono particolarmente marcate e sintomatiche di scelte amministrative profondamente diverse.

Come visto nelle precedenti pagine del presente elaborato, in Trentino-Alto Adige la riscossione è gestita direttamente da due enti pubblici riscossori, come l'Alto Adige Riscossioni, che operano con competenze proprie e con personale selezionato localmente, come prima del 2021 svolgeva i propri compiti Riscossione Sicilia S.p.A.. Questa struttura ha dimostrato di essere estremamente efficiente, con tassi di riscossione vicini all'80%⁸¹, anche nei casi di accertamenti coattivi. Tale risultato è frutto non solo della buona organizzazione interna, ma anche di una relazione fiduciaria tra cittadino e istituzione, favorita da trasparenza amministrativa, servizi digitali di alta qualità e una cultura del dovere fiscale diffusa nella popolazione.

In Sicilia, al contrario, la gestione della riscossione ha attraversato le fasi critiche già individuate nei precedenti capitoli, caratterizzate da ingenti passività accumulate nel corso del tempo e succube di una scarsa digitalizzazione e difficoltà nel recupero dei crediti.

Secondo le stime, il tasso di riscossione effettiva tra il 2010 e il 2020 si attestava su una media inferiore al 35%, con punte in alcune province anche più basse ma con un lieve miglioramento nel 2021 (circa il 56%)⁸². Questo ha comportato un elevato livello di crediti divenuti inesigibili e, più in generale, una percezione da parte della popolazione di una certa impunità fiscale.

A differenza del Trentino-Alto Adige quindi, dove la gestione autonoma si è dimostrata virtuosa e ancora oggi efficiente, la Sicilia ha perso gran parte della sua autonomia gestionale, finendo per essere obbligata ad affidarsi all'Agenzia Entrate – Riscossione. Dal grafico riportato sotto, il confronto tra le due Regioni appare impietoso per la Sicilia, almeno per i dati a nostra disposizione aggiornati al 2021 (ultimo anno in cui Riscossione Sicilia S.p.A operava come ente riscossore nell'isola).

⁸¹ Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano – provincia.bz.it (PDF)

⁸² Corte dei Conti – Sezione Autonomie, riportato da ilSicilia.it e LiveSicilia.it (2024)

Si nota subito come, nonostante un apparato molto più vasto (sia di uffici che di personale) il tasso di riscossione nell'isola sia di molto inferiore, quasi del 30%.

	Sicilia	PA Bolzano
Contribuenti (IRPEF)	2.852.910	130.891
Ente Riscossore	Riscossione Sicilia S.p.A.	Alto Adige Riscossione S.p.A.
Partecipazioni soc.	Regione Siciliana: 99,98% AdE: 0,02%	PA Bolzano: 80% 115 + 7 comunità comprensoriali: 20%
N. uffici (2021)	9 (uno per ogni provincia)	1
Tasso di riscossione	± 56%	± 80%

Fonte dati: Corte dei Conti – Sezione Autonomie; Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano; Eutekne.info- Anno di riferimento: 2021

Un altro elemento che spiega la differenza di efficacia tra i due modelli finanziari è il diverso approccio al rapporto con lo Stato centrale, specialmente in materia di finanza pubblica e riparto delle risorse.

Il Trentino-Alto Adige (e in particolare le sue Province) ha adottato un modello orientato alla collaborazione preventiva e alla negoziazione bilaterale con lo Stato, in modo da non dover incorrere in contenziosi. Questa strategia si è concretizzata in una serie di accordi firmati con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), come il

cosiddetto Accordo di Milano del 2009 e le successive intese del 2014⁸³ e 2021⁸⁴. Tali intese hanno regolato in modo consensuale i meccanismi di compartecipazione al gettito fiscale, i contributi alla finanza statale e le modalità di coordinamento della finanza pubblica, evitando così conflitti davanti alla Corte Costituzionale.

Al contrario, la Regione Siciliana ha sviluppato un rapporto storicamente conflittuale con lo Stato, come dimostra l'alto numero di ricorsi e contenziosi di cui abbiamo parlato nei precedenti capitoli. Le controversie hanno riguardato, tra l'altro, il mancato trasferimento di alcuni gettiti tributari (come le accise), i criteri di riparto dell'IVA, l'imposizione di vincoli di spesa e la sottrazione di parte delle risorse sanitarie. Questa conflittualità ha determinato nel corso del tempo una condizione di instabilità normativa e di tensione istituzionale permanente, che ha ostacolato la costruzione di un sistema efficiente e coordinato. La scelta di privilegiare il contenzioso, più che la concertazione con lo Stato, ha contribuito a rendere la Sicilia meno credibile agli occhi delle istituzioni e ha contestualmente creato numerose problematiche interne.

Infine, un elemento strutturale che incide profondamente sulla differenza tra i due modelli è rappresentato dai divari socio-economici tra le due realtà territoriali. Sebbene entrambi godano di simili livelli formali di autonomia, il contesto nel quale la stessa si sviluppa e viene esercitata è decisivo.

Il Trentino-Alto Adige ha, da decenni, livelli tra i più alti d'Italia in termini di PIL pro capite, tasso di occupazione, qualità dell'istruzione e di fiducia nelle istituzioni. In questo quadro, il senso civico sviluppato dai cittadini è più elevato e ciò porta ad una maggiore propensione a rispettare le regole, comprese quelle fiscali, il tutto anche grazie a una percezione positiva del ritorno dei tributi in termini di servizi pubblici.

La Sicilia, invece, soffre ancora oggi di criticità economiche rilevanti: tasso di disoccupazione strutturalmente elevato, economia sommersa diffusa, alto tasso di povertà relativa e disuguaglianze territoriali. In tale contesto, si afferma una cultura

⁸³ “*Patto di Garanzia*” – Accordo del 15 ottobre 2014 tra lo Stato e le province autonome di Trento e Bolzano che definisce i rapporti finanziari fra gli enti fino al 2022” - <https://news.provincia.bz.it/>

⁸⁴ Legge n. 234 del 2021 - <https://temi.camera.it/Camera/dei/Deputati>

fiscale debole, spesso alimentata da sfiducia nelle istituzioni e dalla percezione di inefficienza della spesa pubblica, soprattutto relativamente ai servizi di base come sanità e infrastrutture. Non a caso, secondo l'Istat, l'evasione fiscale in Sicilia risulta tra le più alte in Italia.

Questi fattori incidono direttamente sulla capacità di riscossione e sulla tenuta del bilancio regionale. Dove lo Stato e la Regione sono percepiti come inefficaci o corrotti, il cittadino tende ad evadere più facilmente. Al contrario, dove vi è una relazione fiduciaria tra amministrazione e cittadino, come accade a Trento o Bolzano, il rispetto degli obblighi fiscali si rafforza.

	Sicilia	Trentino-Alto Adige
Territorio	25.832,39 km ²	13 605,5 km ²
Popolazione	4.774.678	1 087 212
PIL (2022) (mln)	96.663 €	22.007 €
PIL Pro Capite (2022)	20.100 €	44.200 €
Disoccupazione (%)	13,0%	2,3%

Fonte dati: ISTAT

Prendendo a riferimento il periodo dal 2000 al 2024, secondo i dati della CGIA di Mestre per il Sole 24 Ore⁸⁵, la Sicilia si posiziona in quinta posizione per debiti verso il fisco da riscuotere con quasi 87,8 miliardi di euro non riscossi pari a 18mila euro da riscuotere pro-capite, mentre il Trentino-Alto Adige occupa stabilmente il posto di “Regione virtuosa” con “solo” 7,5 miliardi di euro da riscuotere (pari a 6mila euro circa pro capite).

⁸⁵<https://tg24.sky.it/economia/2025/02/24/evasione-fiscale-italia-regioni-classifica?card=3>

Si capisce bene quindi che il problema siciliano non è solo nella fallita gestione dell'ente esattore, ma è qualcosa di più profondo, molto più complesso e che affonda le radici nel passato.

Ciò non deve però essere una giustificazione e nessuno sa se effettivamente, con una maggiore accortezza e maggiore volontà di separarsi da quelle che sono state per anni le logiche malsane dominanti nel territorio, oggi la situazione in Sicilia sarebbe differente. È però indiscutibile che una gestione e una cultura più simile a quella delle altre regioni a statuto speciale avrebbe sicuramente fatto mantenere alla Sicilia la gestione autonoma della propria riscossione, magari con un sistema maggiormente all'avanguardia grazie anche all'ausilio delle nuove tecnologie.

Capitolo 4 – Evoluzione e prospettive del sistema di riscossione: tra criticità attuali e innovazione tecnologica

La trattazione dei capitoli precedenti ha messo in luce le forti contraddizioni tra il dettato statutario e la realtà giuridica e amministrativa dell'autonomia finanziaria siciliana. L'analisi normativa, giurisprudenziale e storica ha evidenziato un quadro complesso, segnato da ambiguità interpretative, ritardi attuativi e una gestione a tratti inefficiente delle prerogative riconosciute alla Regione.

Tutto ciò che è presente in questo elaborato cerca di allargare la visione su un mondo complesso e, allo stesso tempo, indispensabile per la vita di uno Stato moderno: il sistema tributario. Esso è, al pari di tutti quei sistemi che compongono il “Sistema Paese” più in generale, uno dei principali, perché è dal sistema tributario che uno Stato trae la maggior parte della propria ricchezza, cioè dall'imposizione tributi che permettano di finanziare i servizi essenziali alla propria popolazione.

Anche se l'equazione potrebbe sembrare semplice (più tributi riesce a incamerare uno Stato, maggiore sarà il livello di servizi che lo stesso offre), la realtà risulta essere molto più complessa: infatti non è solo necessario un valido sistema di riscossione dei tributi ma anche di un apparato che permetta una gestione efficiente ed efficace delle risorse che vengono incamerate.

Mentre non è obiettivo di questo elaborato esaminare i modelli di gestione della ricchezza che riesce a trarre dai tributi lo Stato, è invece importante analizzare il sistema della riscossione, del suo funzionamento e del futuro che lo attende a fronte dell'avvento delle nuove tecnologie che, sebbene ancora in una fase iniziale, possono e devono rappresentare la via per un costante miglioramento sia dei servizi offerti dall'Agenzia delle Entrate sia per instaurare nelle nuove generazioni una maggiore consapevolezza dell'utilità dei tributi e dell'aumento della *compliance* fiscale.

Come fatto in tutto il resto dell'elaborato, l'attenzione principale sarà rivolta al contenzioso tributario siciliano, allo stato attuale dello stesso nell'isola e a possibili soluzioni per rendere maggiormente efficiente il sistema. Proprio per questo verrà

analizzata una delle tecnologie emergenti principali, l’NLP, il cui utilizzo all’interno del sistema tributario italiano lascia intravedere numerose possibilità di crescita future e di miglioramento sistemico per la definizione delle liti tributarie.

Scopo di questo capitolo sarà analizzare il sistema di riscossione italiano nel suo complesso, comprendere quali sono le nuove tecnologie applicabili nel campo dei tributi e come le stesse vengono attualmente sviluppate, oltre che comprenderne eventuali applicazioni future.

4.1 Il sistema tributario italiano nel complesso

Il sistema tributario italiano costituisce l'insieme delle norme e delle procedure che regolamentano l'imposizione dei tributi e la riscossione degli stessi da parte dello Stato⁸⁶, con l'obiettivo di finanziare la spesa pubblica e garantire ai propri cittadini i servizi essenziali come sanità, infrastrutture e *welfare*, oltre che operare una redistribuzione della ricchezza tra la popolazione.

Esso si regge sui principi stabiliti all'interno della Costituzione e, di riflesso, sulle norme tributarie che devono obbligatoriamente rifarsi a tali principi. Più nel dettaglio troviamo:

- 1) **Principio di uguaglianza:** I tributi devono essere applicati a tutti i contribuenti in modo uniforme, senza discriminazioni o privilegi per alcuno (Art.3 Cost.⁸⁷)
- 2) **Principio di legalità:** I tributi possono devono essere stabiliti in base alla legge, che ne determina la natura, l'ammontare, i soggetti obbligati e le modalità di pagamento. (Art. 23 Cost.⁸⁸)
- 3) **Principio di capacità contributiva e di progressività:** le imposte devono essere proporzionate al reddito dei contribuenti e l'imposizione deve essere in rapporto più che proporzionale alla ricchezza posseduta, quale finalità solidaristica e redistributiva. (Art. 53 Cost.⁸⁹)

Come visto nei precedenti capitoli, oggi il sistema di accertamento e riscossione del tributo (non di natura doganale o catastale, che a loro volta sono rette da due distinte agenzie) regge su due realtà autonome che svolgono funzioni tecnico-operative al servizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF): l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Entrate – Riscossioni. Esse godono di piena autonomia in materia di

⁸⁶ M. A. Arcaro, "Sistema tributario italiano, quali principi?", <https://ripetiamodiritto.com/> (2023)

⁸⁷ "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.(comma 1) – Art. 3 Cost.

⁸⁸ "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge" – Art.23 Cost.

⁸⁹ "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività" – Art. 53 Cost.

organizzazione della propria struttura e di bilancio e il loro rapporto con il MEF è stabilito da apposite convenzioni che regolano obiettivi, servizi offerti, risorse e tutto il resto⁹⁰.

Sebbene il nome sia simile, le due agenzie hanno una diversa origine e diversi compiti loro assegnati:

- **Agenzia delle Entrate**⁹¹, nata nel 2001 a seguito della riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria prevista dal Decreto legislativo n.300 del 1999, è un ente pubblico economico che si occupa, tramite numerosi uffici centrali (nei capoluoghi di Regione) e periferici (nei capoluoghi di Provincia), di rendere operativa la politica fiscale del Paese elaborata dal Parlamento (dal punto di vista della programmazione) e dal MEF (per gli obiettivi da perseguire). Essa effettua le verifiche sulle dichiarazioni dei contribuenti e riceve i pagamenti dei tributi, oltre ad offrire un servizio di assistenza a persone fisiche e giuridiche in merito agli adempimenti fiscali.
- **Agenzia delle Entrate – Riscossioni**⁹², nata nel 2016 e subentrata dal 1 Gennaio 2017, a titolo universal, nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del gruppo Equitalia, si occupa della gestione della riscossione coattiva su base nazionale, su mandato dell'Agenzia delle Entrate. L'obiettivo è quello di rendere efficiente la gestione della riscossione, anche mediante azioni di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale.

Questo sistema, come vedremo più avanti, è in fase di lento ma costante miglioramento. Infatti, come dimostrano anche i risultati riferiti al 2024 tramite le slide pubblicate dalla stessa AdE⁹³ riportate sotto, il gettito spontaneo relativo ai principali tributi (IRPEF, IRES, IVA ecc.) nel corso degli ultimi 5 anni è in costante aumento anno dopo anno, fatto salvo l'esercizio 2020 dove si registra una minima flessione, principalmente dovuta alla pandemia da COVID-19 (Figura 1).

⁹⁰ <https://www.mef.gov.it/> - Home -> Ministero/ Struttura Organizzativa/ Agenzie

⁹¹ <https://www.agenziaentrate.gov.it/> - Home/Chi siamo

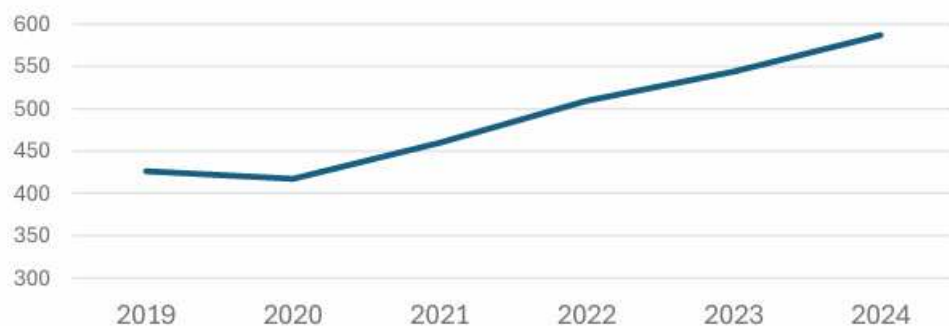
⁹² <https://www.agenziaentrateriscossione.gov.it/> - Home/chi siamo

⁹³ <https://www.agenziaentrate.gov.it/> - “Risultati 2024” (2025)

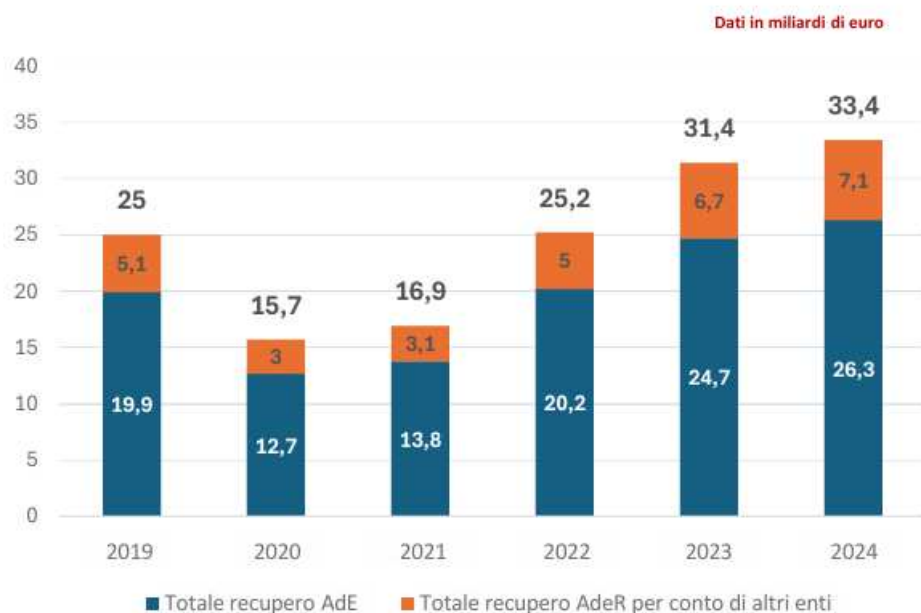
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale	426,2	417,3	459,8	509,6	544	587*

*Dato provvisorio

Dati in miliardi di euro



(fig.1) Fonte dati: Agenzia delle Entrate – Risultati 2024



(Fig.2) Fonte dati: Agenzia delle Entrate – Risultati 2024

Oltre alle maggiori entrate derivanti da adempimenti spontanei dei contribuenti, derivanti principalmente dai controlli e dalle norme speciali, è necessario segnalare un forte miglioramento anche del recupero dell'evasione fiscale. Come indicato in figura (figura 2), la somma degli interventi di AdE ed AdER nel 2024 ha portato ad un recupero record di oltre 33,4 miliardi di Euro, di cui 26,3 recuperati da AdE e AER tramite attività di controllo e misure straordinarie (figura 3) e altri 7,1 miliardi di Euro recuperati solo da AdER per conto di altri enti (figura 4).

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dati in miliardi di euro						
Recupero ordinario da attività di controllo	16,8	11,5	12,1	19	19,6	22,8
Versamenti diretti	11,7	7,9	7,7	10,9	11,6	12,6
Attività di promozione della <i>compliance</i>	2,1	1,2	1,8	3,2	4,2	4,5
Incassi da cartelle di pagamento «Riscossione»	3	2,4	2,6	4,9	3,8	5,7
Recupero da misure straordinarie	3,1	1,2	1,7	1,2	5,1	3,5
Definizione liti pendenti (legge bilancio 2023)	-	-	-	-	0,6	0,2
«Pace fiscale»	0,9	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
«Rottamazioni» delle cartelle	2,2	0,9	1,4	0,9	4,3	3,2
Totale	19,9	12,7	13,8	20,2	24,7	26,3

Fig.3 – Risultati 2024 (Fonte dati: Agenzia delle Entrate)

	Dati in miliardi di euro					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TOTALE RISCOSSIONE	9,9	6,1	7	10,8	14,8	16
Enti affidatari dei crediti:						
Agenzia Entrate	4,8	3,1	3,9	5,8	8,1	8,9
Altri enti statali (Ministeri, Prefetture, altre Agenzie)	0,4	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8
INPS	3,4	2	2	2,8	3,7	3,8
INAIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Comuni	0,5	0,3	0,3	0,7	1,0	1,0
Altri enti diversi (Regioni, Casse di Previdenza, Camere di Commercio)	0,7	0,4	0,4	0,9	1,3	1,4

(Fig.4) – Risultati 2024 (Fonte dati: Agenzia delle Entrate)

Un dato importante da valutare con attenzione è soprattutto il miglioramento nel quinquennio di riferimento della compliance fiscale, avvenuto tramite l'invio massiccio di lettere ai contribuenti (poco più di 3 milioni) per permetter loro di rimediare spontaneamente ad eventuali errori o dimenticanze in sede di dichiarazione. Guardando alla figura 3 si nota come, dal 2019, il dato di recupero dell'evasione fiscale derivato dalla compliance è più che raddoppiato, passando da 2,1 miliardi a 4,5 miliardi di euro.

Questo miglioramento nella lotta all'evasione può far ben sperare in ottica futura, soprattutto a fronte dei dati OCSE⁹⁴ che indicano l'Italia come il paese con la maggiore evasione fiscale in Europa, pari a 190 miliardi di Euro ogni anno, seguita da Germania (125 miliardi) e Francia (118 miliardi)⁹⁵.

Di contro però vi sono ulteriori dati che destano preoccupazione a livello nazionale, come ad esempio quello della gestione del magazzino dei crediti fiscali⁹⁶ dell'AdER. Infatti a seguito di una audizione presso la Commissione Finanze del Senato⁹⁷ è stato dichiarato che il magazzino crediti ha una consistenza pari a 1.273 miliardi euro (stima netta del periodo 2000-2024), diviso in 173 milioni di cartelle, e ripartiti in 3 macro gruppi⁹⁸:

- **Crediti non riscuotibili:** 537 miliardi
- **Crediti con profilo di riscuotibilità non determinabile che comprendono crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale in corso o per i quali è stata disposta la sospensione della riscossione, per motivi legali, ricorsi, moratorie ecc.:** 167 miliardi
- **Crediti riscuotibili:** 568 miliardi

⁹⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) - <https://www.oecd.org/>

⁹⁵ P. Brambilla, "L'evasione fiscale in Europa e le strategie per combatterla: 825 miliardi di euro da recuperare ogni anno" - <https://www.lamiafinanza.it/>

⁹⁶ somme che soggetti devono allo Stato, enti Pubblici previdenziali, altri enti erariali, comuni, altri enti territoriali, e altri enti non erariali per tributi o altre somme non pagate – Osservatorio Cpi

⁹⁷ "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'Ente della riscossione" - VI commissione del Senato della Repubblica "Finanze e tesoro" – (2025)

⁹⁸ F. Scinetti, "Quanti miliardi sono recuperabili dei crediti fiscali non riscossi?" <https://osservatoriocpi.unicatt.it/> (2025)

Su quest'ultima stima però vi sono dei dubbi espressi principalmente dall'UPB⁹⁹ (Ufficio parlamentare di bilancio) che vede quei 568 miliardi riscuotibili come “stima troppo ottimistica”. Infatti lo stesso ufficio, partendo dallo stesso valore netto di 1.273 miliardi, ha effettuato una diversa classificazione (vedi fig.5) che ha portato a una valutazione di crediti con significativa probabilità di incasso a 99 miliardi di euro.

Tav. 1: Carichi affidati dal 2000 al 2024
(valori in miliardi)

	Totale crediti affidati
Carico Residuo contabile	1.273
Carico sospeso	51
Soggetti sottoposti a procedura concorsuale	148
Soggetti deceduti e ditte cessate	224
Nullatenenti	138
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	577
Rate a scadere su dilazioni non revocate	35
Magazzino residuo lordo	99

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Agenzia delle Entrate.

Fig. 5 – Carichi affidati ad AdE 2000-2024 (fonte: UPG)

Oltre a ciò, la conferma che il dato di 568 miliardi sia largamente ottimistico è confermato anche dal tasso di riscossione osservato (fig.6) nel passato. Infatti prendendo a riferimento il dato lordo dei crediti dal 2000 al 2024, il tasso di riscossione dei carichi affidati all'Agenzia è stato del 9,6%, che aumenta al 12,4% se consideriamo gli sgravi e gli annullamenti normativi.

Tav. 2: Tasso di riscossione dei Carichi

	Totale crediti affidati
Carico Ruoli affidato	1.875
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	421
Di cui per provvedimenti normativi	96
Tasso di sgravio e annullamento dei carichi affidati	22,5%
Riscosso	180
Tasso di riscossione totale	9,6%
Tasso di riscossione totale al netto di sgravi e annullamenti	12,4%

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Agenzia delle Entrate.

Fig.6 – Tasso di riscossione carichi 2024 (Fonte: UPB)

⁹⁹ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e nell'ambito dell'esame del DDL n. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali) - <https://www.upbilancio.it/>

Allargando la sguardo a tutto il sistema, una delle principali criticità è rappresentata anche dal dato sul contenzioso tributario in essere in Italia, non tanto per il numero di procedimenti che nell'ultimo anno è diminuito in maniera costante (sia presso le CTG di primo grado che di secondo), quanto per le tempistiche dei vari procedimenti e per il numero molto alto di contenziosi dal valore inferiore a 20.000 Euro, come vedremo nelle prossime tabelle.

Nell'analisi di ciò bisogna però anche tener conto della riforma della giustizia tributaria avvenuta nel 2022: infatti tramite la legge n. 130 del 31 agosto 2022¹⁰⁰ il legislatore italiano ha avviato una profonda revisione dell'intero sistema della giustizia tributaria, con l'obiettivo di rafforzarne l'autonomia, migliorarne l'efficienza e garantire una maggiore coerenza interpretativa. La riforma, in vigore dal 16 settembre 2022, è intervenuta su molteplici criticità, ad esempio introducendo (ad esempio) la professionalizzazione dei giudici tributari¹⁰¹ – tramite l'istituzione della magistratura tributaria di ruolo, prima non presente – e modificando la denominazione degli organi giudicanti¹⁰² – da commissioni tributarie provinciali e regionali a CGT/ Corti di Giustizia tributaria di primo e secondo grado.

Negli ultimi 5 anni, anche a seguito della riforma, tutto il contenzioso ha avuto un progressivo miglioramento com'è possibile notare dai dati presenti nelle tabelle sottostanti, specialmente in termini di numero di contenziosi totali (fig. 7) - che mantiene un trend di costante diminuzione dei contenziosi pendenti negli ultimi 10 anni - o del valore totale delle controversie definite dal 2022 al 2024 (fig.8) o ancora del tempo medio del processo tributario che si è addirittura quasi dimezzato per le CGT di secondo grado (fig.9).

¹⁰⁰ L. 31 agosto 2022, n. 130 “*Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari*” – Normattiva, <https://www.normattiva.it/>

¹⁰¹ Legge 31 agosto 2022, n. 130, art. 4, comma 1, “*introduzione la magistratura tributaria professionale*” – Normattiva, <https://www.normattiva.it/>

¹⁰² Legge 31 agosto 2022, n. 130, art. 1, commi 1–2 – Normattiva, <https://www.normattiva.it/>

Quello che preoccupa maggiormente è però il numero di controversie pendenti di esiguo valore che, purtroppo, tendono spesso ad ingolfare tutta la macchina della giustizia tributaria. Infatti alla fine del 2024 risultano pendenti 175.460 ricorsi alle CTG di primo grado e 83.933 appelli alle CTG di secondo grado, di cui il 73,3% dal valore inferiore a 20mila euro (fig.10).

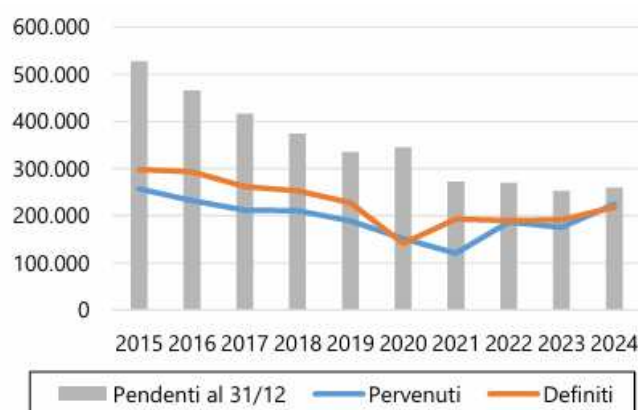


Fig. 7 – Stato Contenziosi 2015-2024
CGT 1+ CGT 2 Grado (Fonte: Rel.
Monitoraggio contenzioso 2024 – MEF)

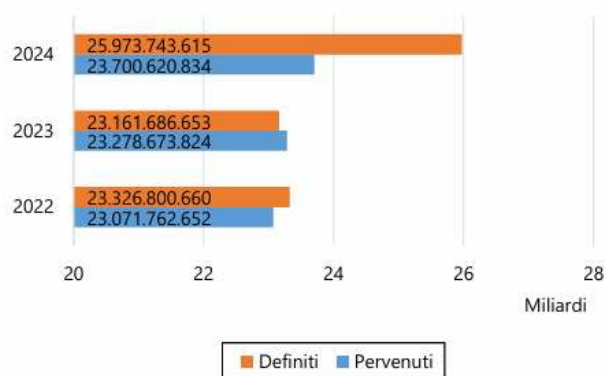


Fig. 8 – Valore totale liti 2022-2024 CGT
1+ CGT 2 Grado (Fonte: Rel. Monitoraggio
contenzioso 2024 – MEF)

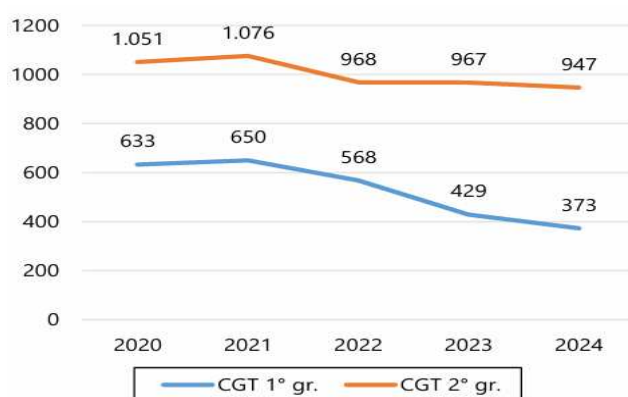


Fig. 9 – Tempo medio del processo
tributario 2020-2025 (Fonte: Rel.
Monitoraggio contenzioso 2024 – MEF)

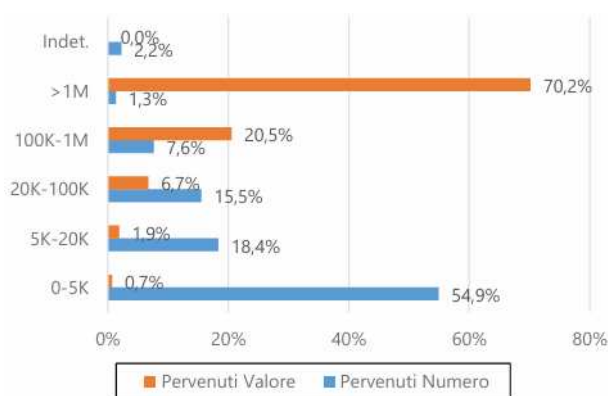


Fig. 10 – Valore liti pervenute 2024 (Fonte: Rel. Monitoraggio contenzioso 2024 – MEF)

Tutti questi dati visti sopra permettono di comprendere come il sistema tributario sia in miglioramento a livello generale, ma anche che la strada da percorrere è ancora molta per raggiungere la piena efficienza di tutto il sistema, dall'accertamento alla definizione dell'eventuale contenzioso. E soprattutto per la Sicilia, dopo anni di mala gestione dell'autonomia tributaria vista nei precedenti capitoli, le opportunità derivanti dalle nuove tecnologie possono essere una manna dal cielo soprattutto per "alleggerire" tutto il contenzioso pregresso. L'analisi regionale verrà svolta all'interno del paragrafo 2.3.

In questo frangente, l'utilità che può derivare dallo sfruttamento delle nuove tecnologie disponibili può essere un volano verso il raggiungimento degli obiettivi, come già lo è stato anche per altri paesi che sono riuscite ad introdurle nei loro sistemi. Un miglioramento della compliance, della trasparenza e del rapporto contribuente – amministrazione può rappresentare, non solo in Sicilia ma in tutta Italia, un importante miglioramento sistemico nel lungo periodo.

4.2 Compliance fiscale e tecnologia

Negli ultimi decenni il concetto di *compliance* fiscale ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle politiche tributarie a livello globale. Con il termine *compliance*, si intende il grado di conformità dei contribuenti – siano essi persone fisiche o giuridiche – agli obblighi imposti dalla normativa fiscale vigente, incluse la dichiarazione, il pagamento e la documentazione corretta delle imposte dovute¹⁰³. In

¹⁰³ OECD, "Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance", 2014

un contesto economico sempre più complesso e interconnesso, garantire un elevato livello di *compliance* è diventato una priorità sia per le amministrazioni finanziarie che per gli operatori economici.

Parallelamente, lo sviluppo delle tecnologie digitali ha profondamente trasformato il modo in cui le autorità fiscali monitorano, raccolgono e analizzano le informazioni relative ai contribuenti. Dall'adozione di sistemi di *e-filing* e *e-invoicing*, fino all'uso dell'intelligenza artificiale e dell'analisi predittiva, la tecnologia sta ridisegnando le modalità di interazione tra fisco e contribuente, introducendo strumenti sempre più sofisticati per prevenire l'evasione e facilitare l'adempimento spontaneo¹⁰⁴.

Un miglioramento dello sfruttamento delle stesse tecnologie in maniera coerente e valida rispetto alle norme tributarie può essere di enorme aiuto nella realizzazione degli obiettivi più urgenti, sia per uno snellimento del contenzioso tributario (evitando di oberare i tribunali o emettere sentenze diverse su casi simili) sia per dare quella spinta in più al recupero dei crediti pregressi e nella lotta all'evasione fiscale.

Attualmente nel sistema italiano sono già state introdotte da alcuni anni da AdE e AdER delle tecnologie basate sull'integrazione tra banche dati, digitalizzazione dei servizi di uso più comune al contribuente e una sempre maggiore automazione dei processi principali. L'obiettivo per il futuro è quello di realizzare una rivoluzione tecnologica vera e propria, introducendo negli ambiti tributari quelle nuove tecnologie che ad oggi sono ancora in fase di studio ma che, se adeguatamente sostenute, potrebbero garantire un futuro maggiormente efficiente per il settore tributario nel suo complesso.

1 - Tecnologie attualmente in uso

Uno degli interventi più significativi è rappresentato dal sistema di interoperabilità tra diverse banche dati pubbliche – Anagrafe tributaria¹⁰⁵, INPS, sistema bancario,

¹⁰⁴ Commissione Europea, “*Tax compliance in a digital era*”, (2021)

¹⁰⁵ “L'anagrafe tributaria è attualmente disciplinata dal d.P.R. 29.9.1973, n. 605 (e successive modificazioni) recante le «Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti», e rappresenta una struttura amministrativa strumentale alla raccolta di dati e notizie indicativi della capacità contributiva dei soggetti passivi” - <https://www.treccani.it/> (2014)

Registro delle imprese ecc. – per consentire la produzione di un maggior valore per il cittadino, migliorando i servizi esistenti e sviluppando delle nuove tecnologie, il tutto sfruttando l'enorme mole di dati pubblici presenti all'interno delle piattaforme statali.

Anche per questo motivo il Dipartimento per la trasformazione digitale ¹⁰⁶ ha messo a disposizione di tutte le PA del territorio la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)¹⁰⁷, sistema che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e dei dati della PA, così da consentire la realizzazione di procedimenti più efficienti, meno dispendiosi e la riduzione del margine di errore umano all'interno della PA.

Questa integrazione, formalizzata nel 2023 attraverso delle *linee guida*¹⁰⁸ dell'AGID¹⁰⁹, dà un grande aiuto alle Agenzie fiscali perché consente, ad esempio, di incrociare le informazioni in tempo reale per valutare la solvibilità dei contribuenti, di migliorare l'efficacia degli accertamenti e di velocizzare i tempi di notifica e riscossione coattiva. Altri interventi importanti sono stati l'introduzione, nel 2015, della dichiarazione precompilata e, nel 2019, dell'obbligo della fatturazione elettronica.

La prima è stata una sorta di rivoluzione totale nel rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuenti perché permette di ottenere, tramite i dati già posseduti dall'Agenzia delle Entrate, una dichiarazione dei redditi già completa di valore reddituale, ritenute, versamenti, deduzioni ecc,¹¹⁰ cosicché il contribuente abbia solo l'onere di controllare il corretto inserimento dei dati all'interno della stessa e, al bisogno, integrare/modificare dei dati prima di effettuare l'invio e il pagamento.

¹⁰⁶ “Il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) è un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri preposto alla definizione delle politiche per la modernizzazione del Paese con le tecnologie digitali e al coordinamento e all'attuazione dei programmi di trasformazione digitale.” - <https://innovazione.gov.it/>

¹⁰⁷ PDNP Interoperabilità - <https://www.interop.pagopa.it/>

¹⁰⁸

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_interoperabilit_tecnica_pa.pdf

¹⁰⁹ Agenzia per l'Italia Digitale - <https://www.agid.gov.it/>

¹¹⁰ “La dichiarazione precompilata” - <https://www.agenziaentrate.gov.it>

La fatturazione elettronica invece, introdotta tramite la Legge di Bilancio 2018¹¹¹ ha rivoluzionato la capacità dello Stato di controllare i flussi economici tra privati e imprese.

È proprio tramite la stessa infatti che i dati relativi a questi flussi sono centralizzati e immediatamente accessibili all'Agenzia delle Entrate per effettuare dei controlli automatizzati e per rilevare eventuali omissioni o incongruenze rispetto alle dichiarazioni IVA.

Le modalità di utilizzo dei dati acquisiti viste sopra (in maniera sintetica) consentono di comprendere su quale piano si colloca il tema del *machine learning* e della tecnologia in generale nel rapporto tributario. Secondo lo studio “*AI e Amministrazione finanziaria in Italia: analisi del rischio fiscale, attuazione del rapporto tributario e profili organizzativi*” pubblicato da Stefano Dorigo e Giuseppe Mercuri¹¹², l'ambito di utilizzo delle tecnologie e degli strumenti sopracitati sono il campo d'elezione per un *approccio deterministico*, volto al raffronto e all'elaborazione dei dati riferiti ad uno o più contribuenti così da valutare un eventuale rischio fiscale.

I risultati, come evidenziato anche dalla documentazione dell'Agenzia delle Entrate¹¹³, sono stati ampiamente soddisfacenti, infatti l'utilizzo di tali modelli ha permesso di aumentare significativamente il rapporto tra controlli effettuati e violazioni rilevate in sede di dichiarazione.

Quanto visto però deve essere posto in un contesto in cui i dati riportati all'interno delle dichiarazioni precompilate o utilizzate nei controlli automatizzati, sono tutti dati in cui l'intervento umano è sempre garantito perché viene data la possibilità al

¹¹¹ Legge n. 205/2017 - <https://www.normattiva.it/>

¹¹² S. Dorigo, G. Mercuri, “*AI e Amministrazione finanziaria in Italia: analisi del rischio fiscale, attuazione del rapporto tributario e profili organizzativi*” - Studi Tributarî Europei (2025) pp.162

¹¹³ Agenzia delle Entrate, “*Relazione annuale 2023*”, <https://www.agenziaentrate.gov.it>

contribuente di risolvere eventuali disallineamenti presenti nei dati automatici della dichiarazione, integrando o modificando le informazioni.¹¹⁴

Impossibile anche non citare l'introduzione delle notifiche digitali e della possibilità di accesso a tutti i documenti tramite i servizi SPID¹¹⁵ e CIE (Carta d'identità elettronica) che ha permesso di migliorare il fronte della comunicazione col contribuente.

Il processo avviato permette una forte dematerializzazione degli atti, con la possibilità di ricevere le comunicazioni/avvisi dell'amministrazione finanziaria tramite Posta Elettronica certificata (PEC) e di accedere ai documenti conservati presso i siti delle Agenzie fiscali tramite la propria identità digitale.

Ciò ha ovviamente reso più veloce la trasmissione degli atti, oltre ad aver migliorato la tracciabilità degli stessi e ridotto i contenziosi relativi all'obbligo di notifica.

2 - Nuove tecnologie e nuove possibilità

Una delle frontiere più promettenti nella trasformazione digitale dell'amministrazione finanziaria è rappresentata dall'adozione e l'implementazione, all'interno della gestione tributaria, dell'intelligenza artificiale (IA) e del *Machine Learning* (ML). Tali tecnologie offrono infatti numerose possibilità di utilizzo in campo tributario, su tutte la possibilità di automatizzare l'analisi dei dati e di identificare modelli comportamentali, così da anticipare i rischi di evasione o inadempimento. Sebbene si trattino ancora di strumenti in fase di sviluppo, è pur vero che rappresentano ad oggi la direzione più corretta da intraprendere date le loro immense possibilità future; è proprio per questo motivo che sono già stati avviati numerosi studi e progetti pilota per l'integrazione delle nuove tecnologie in campo tributario.

¹¹⁴ A. Contrino, "Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali", in Riv. dir. trib. (2023), pp. 109-110

¹¹⁵ "Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) è la chiave di accesso semplice, veloce e sicura ai servizi digitali delle amministrazioni locali e centrali. Un'unica credenziale (username e password) che rappresenta l'identità digitale e personale di ogni cittadino, con cui è riconosciuto dalla Pubblica Amministrazione per utilizzare in maniera personalizzata e sicura i servizi digitali." - <https://www.spid.gov.it/>

L'art. 3 del Regolamento europeo 2024/1689 (AI Act) definisce l'intelligenza artificiale quale sistema *“automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali”*¹¹⁶. Tale regolamento, che sarà pienamente operativo a partire a agosto 2026, introduce delle norme europee uniformi per la commercializzazione e l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale all'interno del territorio dell'UE. L'obiettivo infatti è stato quello di permettere l'utilizzo dell'IA per sprigionare il suo enorme potenziale, ma al contempo farlo in maniera controllata e aderente alle normative comunitarie, così da evitarne eventuali usi impropri – data la possibilità di agire sui dati personali sensibili degli esseri umani.

Soffermandosi su quelli che possono essere le numerose applicazioni dell'IA in campo tributario, anche al fine di implementare le tecnologie già esistenti basate su algoritmi di dati, uno dei possibili sviluppi futuri più promettenti è rappresentato dalla tecnologia NLP o *Natural Language Processing* e la sua applicazione anche nel contenzioso tributario.

Con la definizione NLP (*Natural Language Processing*) s'intende tutto quell'insieme di algoritmi di IA in grado di *“...analizzare, rappresentare e comprendere il linguaggio naturale umano”*¹¹⁷ e con ciò comprenderne il contenuto, tradurlo o produrre un testo in maniera autonoma a partire da dati o documenti di input.

Tale algoritmo è un'implementazione rispetto agli attuali linguaggi di programmazione perché riesce a comprendere e rispondere ai diversi input proposti dall'uomo tramite un linguaggio naturale, che tiene conto non solo di ciò che è scritto ma anche dell'analisi semantica e fonetica di tutta la frase, analizzandone anche il *sentiment*.

¹¹⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo, “*AI Act*”, Eur-Lex - <https://eur-lex.europa.eu/> (2024)

¹¹⁷ C. Negri, “*Cos'è il Natural Language Processing (NLP) e come funziona*” - Osservatori.net (2021)

L'utilità all'interno del contenzioso tributario, soprattutto in un contesto come quello italiano, è presto detta: l'analisi automatica e semantica di testi come ricorsi tributari, sentenze delle CTG (e delle precedenti commissioni tributarie) e degli atti amministrativi principali consente di estrarre da essi una conoscenza rilevante, e di automatizzare dati sommari con la possibilità di predire l'esito di procedimenti, offrendo vantaggi sia all'amministrazione fiscale sia ai contribuenti. L'analisi testuale permette infatti di conoscere, tramite l'inserimento di parole chiave relative al caso in oggetto, eventuali contenziosi risolti dalle altre CTG in merito allo stesso caso o simili o, ancora, cercando eventuali ricorsi già depositati presso altre CTG sullo stesso caso.

Inoltre un eventuale sistema automatizzato e integrato con i dati in possesso delle agenzie potrebbe aiutare le stesse a chiudere eventuali contenziosi minori proponendo soluzioni basate su dei precedenti simili senza dover "passare" eventualmente dal tribunale.

È per questo motivo che il Governo Italiano ha finanziato, con il sostegno dei fondi PON e PNRR¹¹⁸ e affidato alla Sogei S.p.a (società posseduta dal MEF), l'implementazione del progetto Pro.di.gi.t¹¹⁹ ideato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria al fine di realizzare una serie di attività per l'innovazione della giustizia tributaria attraverso l'impiego di tecnologia digitale e intelligenza artificiale.¹²⁰

Il progetto, ancora in una fase iniziale, prevede la digitalizzazione delle attività e l'adozione di strumenti innovativi per le attività dei giudici tributari - oltre che la sperimentazione di un modello di prevedibilità delle decisioni con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale - e l'implementazione della banca dati nazionale di giurisprudenza tributaria di merito pubblica, gratuita e liberamente accessibile.

¹¹⁸ PNRR – Piano nazionale di Ripresa e Resilienza

¹¹⁹ PRODIGIT è un progetto finanziato con fondi a carico del Programma PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e prevede una serie di attività per l'innovazione della Giustizia Tributaria, con il supporto della tecnologia digitale e della intelligenza artificiale. Il progetto, a cui partecipano il Dipartimento delle finanze (DF) e il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria (CPGT), ha ottenuto il finanziamento europeo in data 25 maggio 2022, con la stipula tra l'Agenzia per la coesione territoriale e il Dipartimento, quale Beneficiario, della Convenzione per la regolamentazione dei rapporti di attuazione, gestione e controllo relativi al PRODIGIT.

¹²⁰ G. Taborrelli, *"L'applicazione di tecnologia digitale e intelligenza artificiale alla giustizia tributaria: le sfide del sistema Pro.di.gi.t."* - IRPA (istituto di ricerche sulle pubbliche amministrazioni) (2024), <https://www.irpa.eu/>

Per la realizzazione di tale banca dati, fase conclusa nel 2023, sono stati organizzati due livelli di “sommarizzazione” (dall’inglese *summarization*, che può definirsi dunque come il processo di condensazione di un ampio insieme di informazioni con l’obiettivo di produrre un documento più breve, simile ad un riassunto, contenente le informazioni più significative, o comunque quelle più rilevanti per il compito da svolgere¹²¹):

- *summarization* di tipo astrattivo: elaborazione di una “*parafrasi sintetica del contenuto del provvedimento in linguaggio naturale*”
- *summarization* di tipo estrattivo: elaborazione di una “*selezione*” di *informazioni chiave dalla sentenza di riferimento*.

In breve, come riportato all’interno dell’articolo pubblicato da studiosi dell’Università di Bologna¹²², l’algoritmo acquisisce una sentenza e la restituisce sotto forma di abstract, sottoposto poi al vaglio dei “massimatori” (esperti tributaristi, giudici emeriti ecc.) per un controllo della sua coerenza e affidabilità.

Alla creazione della banca dati è stata poi allineata una prima sperimentazione di un sistema di giustizia predittiva, il quale, impiegando il database frutto dell’attività di “sommarizzazione”, sarà in grado di prevedere l’esito di una controversia in ambito tributario. Attraverso il Pro.di.gi.t si intende fornire uno strumento di sostegno al giudice e consentire a cittadini e difensori di poter prevedere il possibile sviluppo di una controversia. Sviluppando la banca dati delle decisioni di merito e il sistema di giustizia predittiva si potrebbe dunque migliorare la qualità delle sentenze ed evitare liti temerarie, con evidenti effetti deflattivi sul contenzioso tributario e di snellimento delle procedure all’interno dei tribunali.

Sebbene possa sembrare che l’obiettivo di fondo sia la sostituzione del giurista, in realtà è esattamente l’opposto: la volontà infatti è quella di avere un’IA che sostenga il giurista nella propria attività in una prospettiva “umano-centrica”, in cui le nuove tecnologie sono utilizzate come strumento di ampliamento della propria conoscenza pur riservando l’eventuale scelta della decisione finale sempre all’essere umano.

¹²¹ Pisano, G., Fidelangeli, A., Galli, F., Loreggia, A., Rovatti, R., Santin, P., et al. (2024). *La sommarizzazione delle sentenze tributarie di merito nel progetto PRODIGIT*. I-LEX, 17(1), 1-26

¹²² Pisano, G., Fidelangeli, A., Galli, F., Loreggia, A., Rovatti, R., Santin, P., et al., op. già cit.

3 - I possibili usi e benefici nel sistema tributario siciliano

L'applicazione, sebbene ancora in una fase iniziale, delle nuove tecnologie in campo tributario basate su IA e *machine learning* possono avere un enorme impatto sul contenzioso tributario, soprattutto in una Regione come la Sicilia che - a seguito di tutti i problemi esaminati nel corso di questo elaborato – si è ritrovata in una situazione abbastanza problematica a livello fiscale e tributario.

Com'è possibile notare dai grafici riportati sotto, è proprio in Sicilia che si concentra la stragrande maggioranza del contenzioso tributario in atto al 31/12/2024 (fig. 11): infatti nelle CTG dell'isola si concentrano il 28,7% delle pendenze di primo grado (circa 50mila) e il 24% delle pendenze in secondo grado (circa 20mila)(fig.12). Essa è inoltre la seconda regione per numero di controversie pervenute pari al 20,5% del totale (CTG primo grado) e 15,3% (CTG secondo grado), seconda solo alla Campania.

Guardando però al numero di controversie definite in primo grado si nota come la Sicilia è anche seconda in tutta Italia (circa il 19,5% pari a 57.547 controversie) e prima per numero di controversie definite in secondo grado (20,2% pari a 8.608 controversie)¹²³.

¹²³ Relazione sul contenzioso tributario, MEF (2024) pp. 26

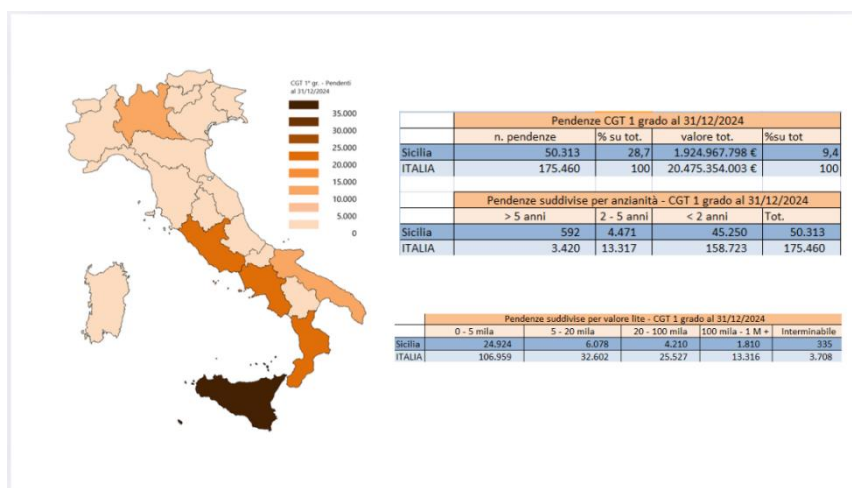


Fig. 11 – Intensità controversie pendenti al 31/12/2024, tempi di pendenza e valore lite – CGT 1 Grd. (Fonte: Rel. Monitoraggio contenzioso 2024 – MEF)

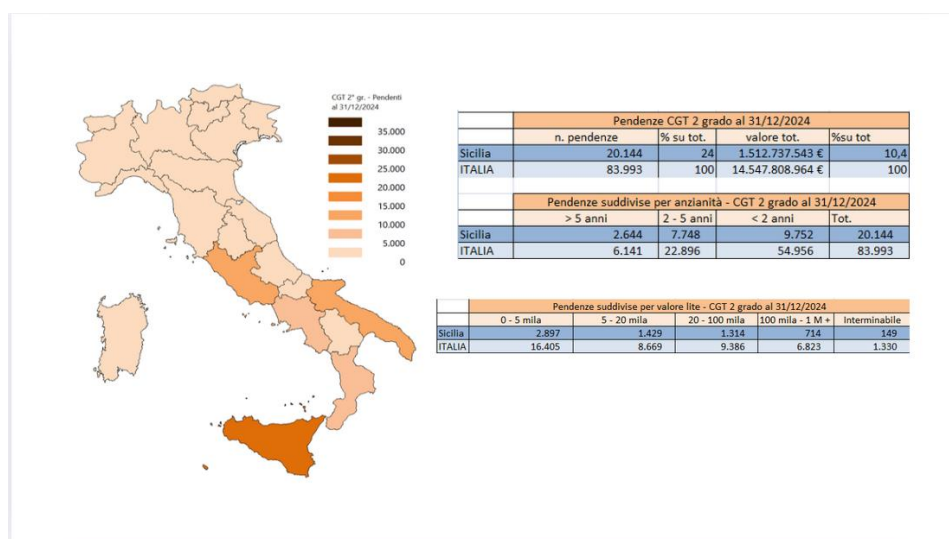


Fig. 12 – Intensità controversie pendenti al 31/12/2024, tempi di pendenza e valore lite– CGT 2 Grd. (Fonte: Rel. Monitoraggio contenzioso 2024 – MEF)

Il dato preoccupante è rappresentato – però - dai tempi di risoluzione del contenzioso tributario nell’isola: la Sicilia infatti ottiene la “maglia nera” per il tempo medio del processo tributario (TMp)¹²⁴. Sono infatti le CTG di primo grado di Ragusa (458 gg), Palermo (463 gg), Agrigento (586 gg) e Catania (801 gg) ad avere un TMp superiore alla media nazionale pari a 373 giorni, dato che peggiora guardando alle informazioni sulle CTG di secondo grado dove l’isola ha un TMp pari a 1.393 giorni, su una media nazionale di 947 giorni.¹²⁵

¹²⁴ misura il periodo intercorrente tra la data di deposito della controversia presso la Corte di giustizia tributaria e la data in cui la medesima controversia è stata definita.

¹²⁵ Relazione sul contenzioso tributario, MEF (2024) pp. 40-42

Un altro dato allarmante per la regione è il valore delle controversie che passano dalle CTG, che in larga parte risulta essere inferiore ai 20mila euro (o anche a 5mila). Ciò ovviamente contribuisce ad “ingolfare” tutto il sistema e ad aumentare il TMp. (fig. 11 e 12)

Inoltre, la Sicilia è la prima regione per numero di controversie non ancora risolte depositate da 5 o più anni e la terza regione per numero di contenziosi sui tributi locali, frutto ovviamente di un maggiore utilizzo dell'autonomia finanziaria¹²⁶.

Oltre alle tecnologie già presenti e all'ingresso dell'AdER come ente riscossore per tutti i tributi dell'isola, l'utilizzo della tecnologia NLP descritta nel precedente paragrafo potrebbe aiutare, e non poco, a superare i numerosi scogli rilevati nel contenzioso siciliano. Lo snellimento del contenzioso, soprattutto quello relativo alle piccole somme inferiori ai 20mila euro, potrebbe rappresentare una grande occasione presente e futura per l'isola.

Gli effetti che l'introduzione effettiva di questa tecnologia avrebbe sul contenzioso sono presto detti:

- **effetti deflattivi del contenzioso:** tramite il Prodigit, l'analisi predittiva della lite potrebbe portare a desistenza del contribuente, qualora notasse (in base alle sentenze pregresse) che nel suo caso o in casi simili l'amministrazione ha avuto la meglio.¹²⁷
- **Maggiore velocità nell'analisi dei fascicoli:** giudici ed esperti potrebbero analizzare un enorme mole di dati, provenienti da sentenze o altri documenti, solamente tramite una ricerca testuale di pochi secondi (attualmente questa ricerca avviene in modo manuale e richiede molto tempo)
- **Diminuzione del TMp e delle pendenze pregresse**

È pur vero però che l'applicazione di tale tecnologia non è esente da rischi. Infatti la misura del possibile effetto deflattivo dei ricorsi ha sollevato molte perplessità tra i professionisti, perché rischia di dare origine ad una giustizia “fai da te” in cui i

¹²⁶ Relazione sul contenzioso tributario, MEF (2024) pp. 61-65

¹²⁷ I. Cimmarusti, “Un milione di sentenze per l'algoritmo predittivo nel processo tributario”, NT+Fisco - <https://ntplusfisco.ilsole24ore.com/> (2022)

contribuenti, persone fisiche o giuridiche, valutano autonomamente se impugnare o meno una cartella dell'agenzia. Inoltre un altro limite è rappresentato dall'accuratezza dell'IA: è davvero così accurata nella previsione dell'esito del contenzioso? Ovviamente tutto dipende dalle sentenze che sono state scelte per essere analizzate all'interno del Prodigit.

4.3 Collaborazione Stato – Regione per evitare il contenzioso

Oltre all'avanzamento tecnologico non è possibile dimenticare quello che per anni è stato il principale problema per la Sicilia nell'applicazione della propria autonomia finanziaria: il rapporto con lo Stato centrale. Anche questo problema deve essere messo in primo piano per cercare di ottenere un miglioramento generale della gestione tributaria nell'isola.

Data le persistenti tensioni interpretative tra lo Stato e la Regione Siciliana in ambito finanziario, è fondamentale affiancare al quadro normativo attuale un sistema di coordinamento istituzionale maggiormente “robusto”, con l'obiettivo di prevenire ulteriori contenziosi costituzionali e promuovere una gestione condivisa e trasparente delle risorse pubbliche.

Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata dall'istituzione di un organo paritetico permanente, composto da rappresentanti del Governo nazionale e della Regione Siciliana, che mantenga funzioni consultive e propositive in materia finanziaria. Esso potrebbe svolgere un ruolo preventivo, analizzando insieme l'impatto delle normative statali sui poteri finanziari regionali e viceversa, riducendo così la necessità di ricorrere alla Corte Costituzionale (e al contenzioso) come unico mezzo per risolvere i conflitti tra i due enti.

In alternativa, si potrebbe introdurre una procedura obbligatoria di consultazione preventiva (a livello teorico, sul modello del “pre-contenzioso”¹²⁸, già utilizzato come strumento deflattivo del contenzioso in ambito di contratti pubblici e appalti), da

¹²⁸ strumento deflattivo del contenzioso, finalizzato a risolvere rapidamente le controversie nel settore dei contratti pubblici, con l'intento di perseguire un alto tasso di legittimità delle procedure di affidamento (Cons. St., parere n. 855/2016). - ANAC

attivare ogni volta che una delle parti percepisca un potenziale conflitto di competenze in ambito finanziario. Questa procedura avrebbe un carattere tecnico-giuridico e si svolgerebbe in sede interistituzionale, con la possibilità di sospendere temporaneamente l'efficacia delle norme contestate in attesa di una verifica congiunta.

Infine, è necessario un potenziamento degli accordi bilaterali tra Stato e Regione, avente valore vincolante e da aggiornare periodicamente, così da garantire maggiore certezza sui criteri di ripartizione delle entrate, evitando soluzioni unilaterali e promuovendo una collaborazione continua tra i vari livelli di governo. In sintesi, solo costruendo un modello collaborativo stabile e formalizzato sarà possibile superare la logica del conflitto e garantire un equilibrio sostenibile tra l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana e l'unità dell'ordinamento statale.

CONCLUSIONI

Con il presente lavoro si è cercato di porre sotto osservazione le infinite contraddizioni di una terra bella ma dannata. Non è il primo e non sarà l'ultimo caso di mancato sfruttamento di qualcosa che poteva essere un vanto o un'occasione di sviluppo e, invece, si è rivelato un boomerang che ha portato quasi al ritiro o al depotenziamento delle prerogative statutarie.

L'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, sancita dal suo Statuto Speciale fin dal 1946, rappresenta una delle esperienze maggiormente emblematiche e al tempo stesso più complesse del regionalismo italiano. Come evidenziato all'interno primo capitolo la Sicilia dispone, almeno formalmente di ampi margini di autodeterminazione in campo tributario, finanziario e amministrativo, con disposizioni che – almeno sulla carta – dovrebbero garantirle una gestione autonoma delle risorse prodotte nel proprio territorio.

Tuttavia, l'analisi giuridica e giurisprudenziale svolta nel presente lavoro ha dimostrato come l'attuazione concreta di tali prerogative sia stata tutt'altro che lineare. La ricostruzione del contenzioso tra Stato e Regione, in particolare in merito agli articoli 36, 37 e 38 – in parte minore - dello Statuto e alle relative norme di attuazione, evidenzia una stratificazione continua di contrasti, cambi di orientamento della Corte Costituzionale e resistenze reciproche. Il risultato è ancora oggi un quadro normativo spesso incerto, segnato da una continua tensione tra autonomia proclamata e autonomia effettivamente esercitabile.

A questa incertezza normativa si aggiunge una seconda, fondamentale criticità, analizzata all'interno del secondo capitolo: la gestione concreta dell'autonomia, in particolare nella riscossione dei tributi. Le vicende storiche che hanno interessato la Sicilia – dalle esattorie affidate ai privati, come nel caso emblematico dei cugini Salvo, fino alla tormentata esperienza di Riscossione Sicilia S.p.A. – mostrano chiaramente che non basta rivendicare spazi di autonomia ma occorre anche saperli gestire con trasparenza, competenza ed efficienza.

Oltre a ciò, appare evidente come queste continui contrasti, variazioni di orientamento e resistenze abbiano generato, anche dal punto di vista del contribuente, una confusione normativa molto ampia, tramutata spesso in un contenzioso continuo.

Dal punto di vista personale, ciò che emerge in modo lampante è come tutta la situazione sia riconducibile a un paradosso: la Sicilia ha faticosamente ottenuto un regime speciale per garantire uno sviluppo economico e amministrativo autonomo, ma spesso non è stata in grado di valorizzarlo appieno. In alcuni casi, come nella gestione della riscossione, l'autonomia è stata addirittura causa di maggiore opacità, inefficienza e danni ai contribuenti. Le occasioni mancate, le riforme incompiute e i ritardi nell'applicazione delle norme (come nel caso delle spettanze derivanti dall'articolo 37 *“Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi”* oltre alla già citata mancata riscossione autonoma di tali tributi) riflettono un'autonomia più formale che sostanziale.

Inoltre l'approccio definibile come “difensivo” adottato dallo Stato nei confronti delle rivendicazioni siciliane ha spesso contribuito ad alimentare un clima di sfiducia e contenzioso tra i due enti maggiori, piuttosto che incentivare un dialogo costruttivo. A parere di chi scrive, l'autonomia finanziaria dovrebbe essere concepita come uno strumento di responsabilizzazione e crescita, non come una concessione da difendere o ridimensionare, anche se è impossibile far finta di nulla di fronte alle inadempienze e alle inefficienze che rappresentavano solo uno spreco di denaro pubblico.

Guardando al futuro appare indispensabile ripensare l'autonomia finanziaria siciliana in termini più pragmatici e cooperativi. Serve un aggiornamento organico delle norme di attuazione, in linea con i principi costituzionali e con l'evoluzione del sistema fiscale nazionale e internazionale. Ma, allo stesso tempo, serve un salto di qualità nella *governance* regionale, così che diventi capace di superare logiche clientelari e inefficienze strutturali. Il confronto con le altre Regioni a Statuto Speciale, come visto nell'elaborato con il Trentino Alto Adige, potrebbe offrire modelli alternativi e spunti utili sotto il profilo dell'efficienza gestionale.

In conclusione, il vero obiettivo non è tanto “più autonomia”, quanto una “migliore autonomia”. Una gestione efficiente, trasparente e coerente dell’autonomia speciale Siciliana rappresenta non solo un atto di giustizia verso la storia e l’identità dell’Isola, ma anche una sfida concreta per rafforzare l’equilibrio tra autonomie regionali e solidarietà nazionale. L’auspicio è che le criticità evidenziate nel presente lavoro possano servire come base di riflessione per un rinnovato patto istituzionale, finalmente capace di coniugare specialità, responsabilità ed efficacia.

Bibliografia e sitografia

Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947

Statuto Speciale della Regione Siciliana, Legge Costituzionale n.2/1948

Statuto Speciale della Regione Trentino Alto - Adige, Legge Costituzionale n.5/1948

V. Giacalone "*La Regione Siciliana dinanzi alla prospettiva del federalismo fiscale*" - Lega Siciliana Autonomie locali, 2000

L. Cuddemi "*Federalismo fiscale e regioni a statuto speciale. Le esperienze della Sicilia e della Sardegna*" – Univ. di Pisa, 2009

A. Cuva "*L'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: i limiti e le ipotesi di riforma*", Quattrosoli, 1999

B. Cannata, S. Di Gregorio, D. Pergolizzi "*«La potestà tributaria della Regione» in «Verso il nuovo statuto»*" - Quaderni del Servizio studi dell'ARS n. 6/2005

S. Di Gregorio, "*L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*", ARS 2014

S. Di Gregorio, "*L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*"- Quaderni ARS, 2014

Servizio Studi ARS, "*L'articolo 37 dello Statuto speciale e le norme di attuazione*" - Doc. 7/2023

E. La Loggia, "*L'autonomia siciliana fra travagli verso la sua meta economico-sociale*", Mediterranea almanacco di Sicilia, 1949

L. Bianchini, "*Storia economica e civile della Sicilia*", Napoli, 1841.

S. Di Gregorio, "*Il fondo di solidarietà nazionale dal 1947 ad oggi, aspetti finanziari e giuridici*", ARS 2010

F. Lo Re, *“La riscossione dei tributi in Sicilia. Dai Salvo ad oggi cambiano i volti ma non la sostanza delle cose”*, articolo pubblicato su TP24.it (<https://m.tp24.it>), 2013

Redazione LiveSicilia, *“Il sistema di riscossione in Sicilia”*, articolo pubblicato su LiveSicilia.it (<https://livesicilia.it/il-sistema-di-riscossione-in-sicilia/>), 2010

A. Sabella, *“Il grande fallimento di riscossione Sicilia”*, articolo pubblicato su Panorama (<https://www.panorama.it/attualita/il-grande-fallimento-di-riscossione-sicilia>), 2016

E. Pisciotta, *“Fisco, cartelle errate in Sicilia: la mancanza di dialogo tra gli enti pesa sui contribuenti”*, articolo pubblicato su ilSicilia.it (<https://ilsicilia.it/fisco-cartelle-errate-in-sicilia-la-mancanza-di-dialogo-tra-gli-enti-pesa-sui-contribuenti/>), 2024

G. Pipitone, *“Bollo pagato ma il Fisco non lo sa: in Sicilia pioggia di cartelle, pasticcio sanatoria”*, articolo pubblicato su Giornale di Sicilia (<https://gds.it/articoli/economia/2024/02/05/bollo-pagato-ma-il-fisco-non-lo-sa-in-sicilia-pioggia-di-cartelle-pasticcio-sanatoria-8d909fd2-cae9-46e9-962e-2241747d189e/>), 2024

Redazione ANSA, *“Fisco: giudici, cartella Riscossione Sicilia non ha valore”*, articolo pubblicato su Ansa (https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/03/25/fisco-giudici-cartella-riscossione-sicilia-non-ha-valore_20544bca-a2a6-45f7-96b3-9fde35162f48.html), 2023

A. De Santis, L.Zaccaria, L. Friggi, *“La nascita delle Regioni a Statuto Ordinario”*, servizio centro studi/biblioteca - Regione Lazio, 2020

T. Mannoni, *“Autonomia e istituzioni in Sardegna dal 1944 al 1957”*, Giuffrè Editore, 1993

G. Pinna, *“La Sardegna e la nascita della Regione Autonoma”*, Edizioni Della Torre, 2006

S. Bartole, *“La specialità valdostana e la sua origine”*, in *“Le Regioni ad autonomia speciale”*, Il Mulino 2003

- M. Cattaruzza**, *“L’Italia e il confine orientale 1866–2006”*, Il Mulino, 2007
- S. Bartole**, *“La specialità del Friuli-Venezia Giulia: una questione di confine”*, in *“Le Regioni ad autonomia speciale”*, Il Mulino, 2003
- M. Gabanelli, S. Ravizza**, *“Regioni a statuto speciale, ecco i privilegi: perché sono a spese di tutti noi”*, articolo pubblicato su Corriere della Sera – Dataroom (<https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/regioni-statuto-speciale-privilegi-spesse-tutti/5270881e-cb45-11ed-837f-eb79d7be2937-va.shtml>), 2023
- G. Pallaver**, *“Autonomie speciali e minoranze linguistiche”*, in *“Le autonomie speciali”* di S. Mangiameli, Giappichelli, 2005
- M. Delle Donne**, *“Il Patto De Gasperi–Gruber: genesi e conseguenze”*, Il Mulino, 2006
- M. Carli**, *“L’autonomia del Trentino-Alto Adige e la riforma del 1972”*, Cedam, 1998
- A. Di Giovine**, *“Le autonomie speciali nella Repubblica italiana”*, Giuffrè, 2001
- M. A. Arcaro**, *“Sistema tributario italiano, quali principi?”*, articolo pubblicato su RipetiamoDiritto.it (<https://ripetiamodiritto.com/>), 2023
- P. Brambilla**, *“L’evasione fiscale in Europa e le strategie per combatterla: 825 miliardi di euro da recuperare ogni anno”*, articolo pubblicato su La mia finanza (<https://www.lamiafinanza.it/>)
- F. Scinetti**, *“Quanti miliardi sono recuperabili dei crediti fiscali non riscossi?”* articolo pubblicato su Osservatorio CPI (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/>), 2025
- VI Commissione Senato della Repubblica Italiana “finanze e tesoro”**, *“Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell’Ente della riscossione”*, 2025
- OECD**, *“Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance”*, 2014
- Commissione Europea**, *“Tax compliance in a digital era”*, 2021

S. Dorigo, G. Mercuri, *“AI e Amministrazione finanziaria in Italia: analisi del rischio fiscale, attuazione del rapporto tributario e profili organizzativi”*, Studi Tributari Europei, 2025

A. Contrino, *“Digitalizzazione dell’amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali”*, in Riv. dir. trib., 2023

C. Negri, *“Cos’è il Natural Language Processing (NLP) e come funziona”*, Osservatori.net, 2021

G. Taborelli, *“L’applicazione di tecnologia digitale e intelligenza artificiale alla giustizia tributaria: le sfide del sistema Pro.di.gi.t.”*, IRPA (istituto di ricerche sulle pubbliche amministrazione) (<https://www.irpa.eu/>), 2024

Pisano, G., Fidelangeli, A., Galli, F., Loreggia, A., Rovatti, R., Santin, P., et al., *“La sommarizzazione delle sentenze tributarie di merito nel progetto PRODIGIT. I-LEX”*, 17(1), 2024

MEF, *Relazione sul contenzioso tributario*, 2024

I. Cimmarusti, *“Un milione di sentenze per l’algoritmo predittivo nel processo tributario”*, articolo pubblicato su NT+ Fisco (<https://ntplusfisco.ilsole24ore.com/>), 2022

Sitografia

Sito Ufficiale Regione Siciliana (<https://www.regione.sicilia.it/>)

Sito Ufficiale Ministero dell'Economia e delle Finanze (www.finanze.gov.it)

Sito Ufficiale del Parlamento Italiano (www.parlamento.it)

Sito Ufficiale Camera dei Deputati (www.camera.it)

Normattiva (<https://www.normattiva.it>)

Sito Ufficiale dell'Assemblea Regionale Siciliana (<https://www.ars.sicilia.it/>)

Sito Ufficiale Regione Trentino Alto Adige (www.regione.taa.it)

Sito Ufficiale Consiglio Provinciale di Trento (www.consiglio.provincia.tn.it)

Sito Ufficiale Alto Adige Riscossioni (www.altoadigeriscossioni.it)

Sito Ufficiale Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it)

Sito Ufficiale Agenzia delle Entrate – Riscossioni (www.agenziaentrate.gov.it)

Sito Ufficiale della Corte Costituzionale (<https://www.cortecostituzionale.it/default.do>
)

Sito Ufficiale MIS (<http://www.mis1943.eu/chi.htm>)

Itaxa (www.itaxa.it)

Antimafia Duemila (www.antimafiaduemila.com)

Tp24 (<https://m.tp24.it>)

Gruppo MPS (www.gruppomps.it)

LiveSicilia.it (<https://livesicilia.it>)

Panorama (www.panorama.it)

ILSicilia (<https://ilsicilia.it>)

Giornale di Sicilia (<https://gds.it>)

ANSA (<https://www.ansa.it>)

Settantasettesimo governo (www.settantesimo.governo.it)

Treccani (www.treccani.it)

Corriere della Sera (www.corriere.it)

Il Ladigetto (www.ladigetto.it)

Alto Adige News (www.altoadige.it)

Provincia di Bolzano (www.provincia.bz.it)

SkyTG24 (www.tg24.sky.it)

Ripetiamo Diritto (www.ripetiamodiritto.com)

Osservatorio CPI (www.osservatoriocpi.unicatt.it)

La mia Finanza (www.lamiafinanza.it)

OECD (www.oecd.org)

UPB – Ufficio Parlamentare di Bilancio (www.upbilancio.it)

Sito Ufficiale Dipartimento per l'innovazione digitale (<https://innovazione.gov.it/>)

Agenzia per l'Italia Digitale (<https://www.agid.gov.it/>)

SPID (<https://www.spid.gov.it/>)

IRPA (istituto di ricerche sulle pubbliche amministrazione) (<https://www.irpa.eu>)

Università di Bologna (<https://i-lex.unibo.it/>)

Nt+ Fisco (www.ntplusfisco.ilsole24ore.com)

