



Onorevole presidente e onorevoli Senatori, componenti la 6° Commissione,

Il 6 maggio 2020 la Legge voto che disporrebbe l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia, approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana il 17 dicembre 2019, è stata assegnata - in sede redigente - alla 6° Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica.

Con nostro rammarico è ancora all'esame di codesta onorevole Commissione, nonostante l'impegno profuso in questa sede nella passata Legislatura e che, ne abbiamo già contezza, non mancherà di esserci in quella in corso.

Il Parlamento regionale ha dovuto fare ricorso alla forma della Legge voto ai sensi dell'art. 18 dello Statuto - solo ed esclusivamente - in quanto lo Statuto siciliano, a differenza di quello di altre Regioni a Statuto speciale non prevede la fiscalità di sviluppo; questa in atto resta una materia di competenza degli organi dello Stato.

La Legge, licenziata dal Parlamento regionale, rubricata come Atto Senato n. 1708 (XVIII Legislatura) ad eccezione di questo aspetto è di esclusiva competenza della Regione Siciliana e lo Stato può unicamente valutare la compatibilità della misura di fiscalità di sviluppo prevista con la legislazione statale e comunitaria. *Solo ed esclusivamente questo può essere l'esame da parte del Parlamento nazionale.*

L'Assemblea Regionale Siciliana avrebbe legiferato nelle forme usuali, senza ovviamente ricorrere alla c.d. Legge voto, se lo Statuto siciliano fosse adeguato a quello delle altre RSS e prevedesse la fiscalità di sviluppo.

Se il Governo nazionale e il Parlamento regionale avessero emanato le norme di attuazione previste nella delibera n. 197/2018 (Allegato 1, cfr. art. 6) - il testo non è stato nemmeno approvato in Commissione Paritetica - le zone franche montane in

Sicilia e la Regione Siciliana nel suo complesso, avrebbe da tempo un testo legislativo di riferimento.

Con nota del MEF - RGS. Prot. n. 204371 del 9/7/ 2021 (oggetto: A.S. 1708 - Disposizioni concernenti l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia) il Ragioniere generale dello Stato *interviene sui seguenti punti della Legge voto siciliana*:

- La necessità di una relazione tecnica e il parere contrario rispetto alla copertura finanziaria prevista nel DdL;
- Stima dell'importo finanziario occorrente;
- Violazione delle disposizioni comunitarie;
- Possibilità di superamento degli impedimenti solo ricorrendo al "de minimis";
- Impossibilità di intervenire sull'IVA;
- Interlocuzione con l'INPS per la fattibilità prevista nel DdL;
- Individuazione dei Comuni interessati e calcolo delle minori entrate in relazione alle due ipotesi di delimitazione previste nella nota.

In proposito si rileva che:

- Con riguardo alla presunta violazione delle disposizioni comunitarie, la situazione è opposta in quanto non solamente la previsione legislativa del DdL è perfettamente compatibile con le norme e la giurisprudenza comunitaria, anzi, appare erroneo il riferimento per la Sicilia al "de minimis";
- Tutti gli altri argomenti nella nota della Ragioneria generale dello Stato non attengono alla competenza statale ma sono di esclusiva pertinenza della Regione Siciliana, che opererà discrezionalmente in relazione agli interventi di politica economica che intenderà adottare. Solamente la Regione può individuare i Comuni interessati e trattandosi di risorse finanziarie nella disponibilità della Regione Siciliana ne potrà disporre secondo le sue decisioni (Allegato 2, Perimetrazione Comuni, Delibera di Giunta Regionale n. 405 del 21/09/2021); è inammissibile che sia lo Stato a prevedere le risorse finanziarie per una iniziativa esclusiva della Regione Siciliana.

Verosimilmente alla Ragioneria Generale dello Stato, per mera confusione, hanno scritto riferendosi - forse - alle zone montane italiane, ignorando il contesto giuridico/economico della Regione Siciliana.

Per quanto attiene alla violazione delle disposizioni comunitarie e alla possibile soluzione solo ricorrendo al “de minimis”, la questione è opposta alla prospettiva della Ragioneria Generale dello Stato, la quale avrebbe inteso fare un ragionamento generale, per tutto il territorio nazionale.

Alla pari del “de minimis”, per le Terre alte non è idoneo nemmeno lo strumento del Credito di Imposta, in quanto queste aree, oltre a vivere la criticità della doppia insularità, sono fortemente depresse e, per ovvi motivi, gli operatori economici (a parte qualche sparuta eccezione) non maturano alcun credito nel contesto delle rispettive attività imprenditoriali.

In proposito si rileva preliminarmente la posizione assunta dalla Regione Siciliana (ARS e Governo) riguardo alle zone franche montane in Sicilia. La fiscalità di sviluppo per le zfm è prevista nel DEFR 2021/2023 (Delibera n. 281 dell’1/7/2020) di cui si riportano i passi pertinenti.

“3.4 Condizione di insularità e fiscalità di sviluppo

A compendio di quanto sin qui precisato, ma che non può essere compiutamente declinato in questa sede, giova poi ricordare che la condizione di insularità rileva quale presupposto necessario e sufficiente per l’adozione di misure di fiscalità di sviluppo coerenti con il regime dei Trattati UE e senza che ciò possa configurare aiuto di Stato ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE e del Regolamento n. 2015/1589 del Consiglio UE del 13 luglio 2015.

Come rilevato nella breve ricostruzione dell’evoluzione normativa, è agli artt. 174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate.

Va al riguardo ricordato che il tema delle misure di vantaggio fiscale introdotte da Stati membri e Regioni - in particolare i principi in materia di fiscalità europea che, come noto, riguardano: l’armonizzazione fiscale; il principio di non discriminazione; il divieto di aiuti fiscali non settoriali - va compendiato con i principi in materia di aiuti di Stato, *ed in questo senso un ruolo determinante va riconosciuto alla giurisprudenza europea.*

Più specificatamente dalle note sentenze “Azzorre”, “Paesi Baschi” e “Gibilterra” emerge, con nitore, la sostanziale rivisitazione del requisito della “selettività territoriale” dell’aiuto, secondo la quale, per esservi fiscalità di sviluppo, devono

sussistere criteri puntuali. Sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte europea le circostanze sulla cui base va verificata l'autonomia hanno quale punto di bilanciamento il rispetto del divieto di aiuti di cui all'art. 107 TFUE. Divieto che non

può essere aggirato attraverso il semplice trasferimento formale delle competenze normative, *ma che può trovare una deroga compatibile con i principi sanciti dell'ordinamento europeo soltanto in termini di selettività dell'aiuto se ancorata alla speciale autonomia territoriale (e suffragata dai c.d. test di autonomia).*

Ed è proprio dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza europea che possono enuclearsi tali criteri essenziali per contemperare l'adozione di misure territoriali di fiscalità di sviluppo con la disciplina in materia di aiuti:

- **autonomia costituzionalmente garantita:** la decisione deve essere adottata da *"un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno Statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale"*, non potendo rilevare, in senso preclusivo, eventuali principi di solidarietà e di armonizzazione fiscale che informano i rapporti tra i diversi livelli di governo;

- **autonomia decisionale:** la determinazione dell'autorità territoriale deve essere assunta *"senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto"*, ciò è compatibile sia con eventuali procedimenti di concertazione (purché la decisione adottata in esito a tale procedimento sia adottata direttamente dall'Ente regionale e non dal Governo centrale, c.d. *profilo procedurale*);

- **autonomia finanziaria:** le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere compensate *"da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale"* (Sent. "Azzorre"); di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della Regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (c.d. *profilo economico-finanziario*).

4. Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che "Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessario,

con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità. ”

Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che dapprima, giusta la delibera n. 197 del 15 maggio 2018, è stato approvato dalla Giunta regionale lo schema di norme di attuazione in materia finanziaria che intende inverte pienamente gli artt. 36 e ss. dello Statuto, sulla scorta del quale è stato avviato il negoziato finanziario con lo Stato e del quale si deve denunciare in questa sede l'inerzia del Governo nazionale che non fornisce riscontro adeguati alla rivendicata necessità di rivedere le norme di attuazione del 1965 che non solo sono totalmente obsolete, ma addirittura pregiudizievoli per gli interessi della Regione, come sottolineato, peraltro, dalla stessa Corte costituzionale.

“..... con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultra periferiche, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'art. 107, par. 3 lett. a) affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le Regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire dalla fiscalità di sviluppo....”

Verosimilmente se questo pensiero fosse stato rappresentato in occasione dell'audizione (28 ottobre 2020) presso questa Commissione dell'Assessore Regionale per l'Economia, prof. Gaetano Armao, si sarebbe evitata la confusione sia presso le Commissioni del Senato, interessate a rilasciare un parere, sia presso la Ragioneria Generale dello Stato.

Il regime “de minimis” non deve essere applicato presso la Regione Siciliana e la fiscalità di sviluppo per le zfm siciliane è specificatamente prevista dal complesso normativo europeo per le ragioni che seguono.

La Regione Siciliana rientra, infatti, appieno nella disciplina di derivazione giurisprudenziale che ha profondamente innovato il concetto di “aiuti di Stato”. Nelle ormai note sentenze relative alle Azzorre ed ai Paesi Baschi del 2006 la Corte di Giustizia Europea ha creato il concetto di misura regionale generale, come tale esclusa dal novero degli aiuti di Stato, la quale sfugge alla selettività

Aspetto sostanzialmente diverso è quello denunciato in occasione dell'audizione presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea Camera dei Deputati del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dr. Roberto Rustichelli, in merito al Programma di lavoro della Commissione europea per il 2020 e alla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia alla Unione europea nell'anno 2020. Intervento ancora attuale!

“Paesi come l'Irlanda, l'Olanda e il Lussemburgo sono veri e propri paradisi fiscali nell'area Euro, che attuano pratiche fiscali aggressive che danneggiano le economie degli altri Stati membri e che, anche grazie a queste pratiche, registrano elevatissimi tassi di crescita.

Altrettanto dannose sono le pratiche di dumping sociale e contributivo che danneggiano i lavoratori e incentivano le delocalizzazioni delle imprese in Paesi che offrono minori tutele ai lavoratori e ridotti standard di tutela ambientale. Le differenze tra i Paesi europei sono significative. Ad esempio, nel 2019, il costo medio di un'ora di lavoro in Polonia è stato di 10,7 euro, mentre in Italia di 28,8 euro. Va considerato, inoltre, che mentre in Italia il 28,7% del costo del lavoro è dovuto al versamento di contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e ad altri costi (ad esempio, per la formazione), la percentuale di tali oneri ulteriori scende al 18,4% in Polonia. Esempio paradigmatico delle conseguenze di tali differenziali è la crisi dell'industria italiana del bianco, uno per tutti è il caso Whirlpool. *Al tempo stesso, a fronte di livelli di investimenti in sicurezza sul lavoro e di tutele ambientali eterogenei, la Polonia riceve ogni anno oltre 12 miliardi di euro netti dall'Unione europea, mentre l'Italia è contributore netto di 5 miliardi.* Anche in questo caso siamo di fronte a una pratica che mina alle radici la tenuta del mercato unico, falsando la concorrenza tra imprese, soprattutto le più piccole e che, in ultima analisi, determina una rovinosa concorrenza al ribasso nelle politiche sociali ed ambientali. Tuttavia, a queste preoccupazioni non ha corrisposto finora una capacità altrettanto forte di risposta da parte delle autorità dell'Unione”.

L'ulteriore conferma della correttezza operativa da parte del parlamento regionale si ha nel contributo dei professori Cova e Vinarelli nella rivista “Norma” (quotidiano di informazione giuridica) *“Le zone franche montane: potestà e limiti della Regione Siciliana”.*

“Conclusivamente si conferma la possibilità da parte della Regione Siciliana di prevedere il nuovo modello di fiscalità di vantaggio delineato dalla Corte di Giustizia Europea e coerente con le disposizioni comunitarie vigenti. Si tratta di un modello alternativo a quello delineato sin ora tant'è che gli interventi realizzati dalla Regione Siciliana - erroneamente ed ignorando le previsioni

giurisprudenziali e comunitarie vigenti - sono stati concessi nell'ambito dei massimali previsti dalla UE per gli aiuti "de minimis".

Possiamo affermare quindi che il percorso legislativo parlamentare nazionale, ha subito un incomprensibile, rallentamento con evidenti responsabilità politiche e tecniche.

Per le zfm, ma più in generale per il rapporto tra la Regione Siciliana e lo Stato, come diceva Max Weber "bisogna rifondare la verità".

Le zfm possono costituire, a condizione che via sia quella tensione politica sino ad adesso assente, una leva per una complessiva ripresa della Regione Siciliana. Vi è una evidente analogia tra la situazione della Sicilia alla fine del '45 e la situazione attuale, a margine della guerra epidemiologica di portata mondiale. Echeggiano nella mente due opposte rappresentazioni lasciate dalla storia siciliana.

La singolare preghiera che parodiava il Padre Nostro: "Padre nostro che sei nei cieli, a noi che santifichiamo il tuo nome, onoriamo il tuo regno, che seguiamo la tua volontà, concedi il pane quotidiano frutto del nostro sudore e della terra che ci donasti; perdona a noi, come noi perdoniamo a coloro che sinora ci hanno calpestato; e non ci indurre alla tentazione di riprendere le catene schiaviste che ormai abbiamo spezzate, ma liberaci dal male unitario. Così sia".

E la frase che Vittorio Emanuele Orlando, padre della Patria per definizione, riservò ai separatisti: "Prima di arrivare al dubbio che la Sicilia possa vivere senza l'Italia, io mi arresto di fronte a questa certezza: che l'Italia non può vivere senza la Sicilia".

Ma si sa come finì: La Sicilia ebbe l'Autonomia statutaria nonostante tante obiezioni tra le quali le più difficili da superare provenivano dall'amministrazione finanziaria.

Gli alti burocrati, infatti, si erano accorti (e ne avrebbero piena contezza anche ai giorni nostri) che dallo Statuto (quello ancora vigente!) risultava che la Regione Siciliana sarebbe stata del tutto arbitra di stabilire il suo sistema tributario.

Con la conoscenza del dopo quei burocrati avevano intuito correttamente e quella autonomia fiscale, della quale la Regione Siciliana non si è mai voluta avvalere (ma anche in questo modo emerge la generosità politica dei siciliani nei confronti dell'Italia), si ritrova esattamente nella più volte evocata sentenza della Corte di Giustizia Europea C-88/03 del 6 settembre 2006.

Ma quella sentenza, tutta imperniata sulla autonoma possibilità che la Sicilia adottasse una fiscalità di sviluppo sui presupposti della sua carta statutaria, ovviamente era anche ignota a Panfilo Gentile che su "La voce liberale", allorché lo Statuto siciliano divenne parte integrante della Costituzione italiana, concludeva il suo articolo: "Ed ora, quando i siciliani lo vorranno, potranno fare della loro Regione una nazione".

Le zone franche montane, adesso, rimuovono tante incrostazioni che nel tempo si sono segmentate nel percorso autonomistico ma federale e coniugano perfettamente le idee concrete di sviluppo delle iniziative imprenditoriali (seppure apparentemente limitate ad una parte del territorio) non di rivendicazione di privilegi (quelle con il piattino in mano) con il bisogno di cambiare l'approccio della proposta politica sul territorio isolano.

Forse questa consapevolezza avrebbe portato taluni rappresentanti delle istituzioni a "sorvegliare" la materia e a ostacolare irresponsabilmente il virtuoso percorso.

Perché con le zfm la politica ritorna nei Paesaggi interni dell'isola, quelli sconosciuti e più lontani anche dalle scie dei flussi finanziari, quelli dove ancora si avverte sulla pelle il bisogno della popolazione. E la politica ridiviene, si conferma cerniera tra la necessità oggettiva della popolazione e la proposta legislativa. Ed è una politica, quella a cui ci rivolgiamo, che non chiede favori, conscia che questi sono illusori, fuorvianti, di breve e effimera durata, richiede solamente un'agevolazione fiscale e previdenziale possibile sia nel contesto legislativo europeo che in quello nazionale (analogamente a quanto già è previsto in altre Regioni a Statuto speciale).

Rispetto ai possibili e mai richiesti dalla Regione Siciliana, permanenti vantaggi fiscali, possibili per Statuto e per disposizioni comunitarie, il progetto costituisce l'agevolazione prima psicologica e poi fiscale e previdenziale per il mantenimento della voglia di rischiare in una attività d'impresa e per attrarre i tanti che in Sicilia trovano la migliore piattaforma per l'offerta di prodotti e servizi nel bacino del Mediterraneo.

Ma le ZFM oltre a contribuire alla modernizzazione, attualità e concretezza dello Statuto costituiscono un effetto leva per l'intera Isola e anche per l'Italia. Infatti per il ben noto effetto dispersione le somme investite nel territorio siciliano hanno un effetto positivo, di ribaltamento, sull'intero Paese; è facilmente intuibile che gli

investimenti nei centocinquant'otto territori montani sprigioneranno ricchezza in tutta la Sicilia.

Le ZFM unitamente alla corretta gestione del PNRR (lo hanno anticipato di oltre cinque anni e sono già progetto) possano ben rappresentare la premessa e la certezza di nuova socialità isolana improntata, finalmente, alla determinatezza e certezza delle regole, senza la necessità di ricordarsi quanto scrisse Panfilo Gentile.

Grazie per l'attenzione che ci avete riservato.

Roma, 1° febbraio 2023

Filippo Ricciardi

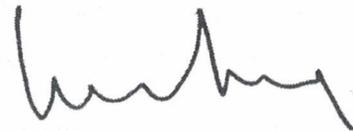
Sindaco di Limina (Me)

co-coordinatore regionale comitato pro zfm Sicilia

Vincenzo Lapunzina

presidente Associazione zone franche montane Sicilia

co-coordinatore regionale comitato pro zfm Sicilia



Contrada Saglitteri-Equila

90010 Geraci Siculo (PA)

zonefranchemontane.sicilia@gmail.com

Contatti: 3485586637