



Castellana Sicula, 23 marzo 2022

Preg.mi

Dott. Marco **ROMANO**
Direttore del Giornale di Sicilia

Dott. Carmelo **LOPAPA**
direttore de La Repubblica - Palermo

Dott. Antonello **PIRANEO**
direttore de La Sicilia

Dott. Carlo Alberto **TREGUA**
direttore del Quotidiano di Sicilia

Oggetto: Zone franche montane, la prima legge di prospettiva della storia dell'ARS - TRACCIA/RIFLESSIONE a cura del prof. Riccardo Compagnino;

Pregiatissimi direttori,

Il titolo della traccia-riflessione che abbiamo chiesto al professore Riccardo Compagnino, esperto di finanza locale e cultore dello Statuto autonomistico e che si seguito alleghiamo, appare fuorviante perché pare tutto incentrato sulle caratteristiche giuridiche della auspicata fiscalità di sviluppo, ed invece in alcune parti palesemente è un atto di accusa - con intensità diverse - nei confronti di Governi regionali succedutesi nel tempo.

Se alcune Regioni italiane negli anni '50 - '60 erano in una complessiva situazione sociale peggiore della Regione Siciliana e ora sono, per la verità da parecchi anni, un esempio politico da imitare, un motivo ci sarà.

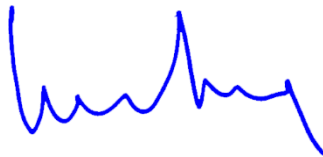
A tal proposito, riteniamo non corretto declinare la “mafia” come causa della situazione siciliana perché la migliore risposta alla malavita organizzata è l’ottima amministrazione pubblica.

Non è ammissibile, anzi è oltremodo offensivo per tanti siciliani, continuare a proporre tavoli tecnici di approfondimenti, di studio, commissioni intergovernative e tutto l’usuale repertorio che dopo più di settanta anni ha condotto ai risultati visibilissimi.

Parafrasando un detto dei pensieri di Pascal, *“tutte le proposte sono da troppo tempo note, non manca che applicarle”*.

Speriamo possa attirare la Vostra autorevole attenzione.
Con sincera stima.

Vincenzo Lapunzina
presidente associazione zfm Sicilia



- Contatto telefonico del prof. Compagnino per eventuali richieste di chiarimento: 338 823 0300

LE ZONE FRANCHE MONTANE SICILIANE: RIFLESSIONI GIURIDICHE, FINANZIARIE ED ECONOMICHE

Statuto della Regione Siciliana

Testo coordinato dello Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con *R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455* (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).

ARTICOLO 36

1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.
2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto.

ARTICOLO 37

1. 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.
2. L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima.

D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria.

Art. 6.

Salvo quanto la Regione disponga nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante, le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione.

Nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale.

Stralcio dalle nuove norme di attuazione dello Statuto Siciliano

(cfr. delibera n. 197/18)

ART. 6

1. Salvo quanto la Regione disponga nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante, le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione.

2. Nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato, la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale.

3. Nell'ambito del proprio territorio, la Regione può introdurre misure di fiscalità di sviluppo strutturale con riguardo ai tributi dalla stessa istituiti nonché a quelli erariali ad essa spettanti, in favore delle persone fisiche e giuridiche.

4. Restano escluse le misure strutturali che prevedano meccanismi di compensazione delle minori entrate a carico dello Stato o di altre Regioni.

ART. 1

1. La Regione siciliana provvede al proprio fabbisogno finanziario mediante le entrate derivanti:

a) dai tributi erariali riscossi e di quelli i cui presupposti economici, cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria, si siano verificati nel territorio della Regione ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale;

b) dai tributi dalla stessa istituiti;

c) da tributi statutariamente riservati allo Stato, in quota devoluti alla Regione, in dipendenza di trasferimenti di funzioni ascritte costituzionalmente alla competenza Statale, nonché per il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, in dipendenza di accertati livelli di reddito procapite inferiori alla media nazionale, e per l'attuazione delle finalità previste dagli articoli 107 e 174 del TFUE.

d) dai propri beni demaniali e patrimoniali e dall'attività amministrativa di competenza.

RELAZIONE TECNICA

L'art. 6, al comma 1, disciplina l'efficacia delle leggi tributarie dello Stato nell'ordinamento regionale; al comma 2, ribadisce la potestà legislativa in materia tributaria della Regione siciliana che viene resa effettiva dal comma 3, attributivo della potestà di istituire misure di fiscalità di vantaggio. Questa può essere funzionale ad un duplice obiettivo:

- allo sviluppo di imprese già esistenti;

- all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio.

Inoltre, può essere declinata a seconda che si vogliano attuare politiche di detassazione di lunga o di breve durata.

La scelta fra le due alternative è condizionata dall'art. 87 del Trattato CEE a tutela della libera concorrenza. In particolare, la Corte di Giustizia Europea (CGCE), nel dichiarare l'illegittimità di diversi provvedimenti sottoposti al suo giudizio, ha enunciato tre condizioni che delimitano il margine di operatività della fiscalità di sviluppo.

In particolare, l'intervento agevolativo non deve dar luogo a profili di illegittimità per selettività territoriale, deve provenire da un governo dotato di ampia autonomia prevista in Costituzione e le minori entrate conseguenti all'agevolazione non devono essere successivamente compensate da un livello sovraordinato di governo.

L'art. 1 attua il coordinamento finanziario della Finanza regionale siciliana con la Finanza statale estendendo con la lettera a) il criterio di riparto del maturato a tutti i tributi erariali (non riservati allo Stato) riscossi e di quelli i cui presupposti di fatto economici cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria si siano verificati nel territorio regionale, in modo di attuare il principio della devoluzione integrale del gettito ai sensi degli articoli 36 e 37 dello Statuto, ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, riscosse o versate fuori dal territorio regionale.

L'aggiunta della lettera b) serve a stabilire che ai trasferimenti di funzioni ascritte costituzionalmente alla competenza Statale si deve far fronte con risorse aggiuntive pro quota a valere sui tributi statutariamente riservati allo Stato, nonché per stabilire che la perequazione e la solidarietà si attuano anche in Sicilia con le “risorse aggiuntive per interventi speciali” di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Infine, il richiamo degli articoli 107 e 174 del TFUE (continuità territoriale Ris. Parlamento europeo del 4/2/2016-(2015/3014 RSP)) costituisce riconoscimento della condizione di insularità e delle misure compensative previste dall'Unione Europea.

Considerazioni

Sono queste le disposizioni relative alla fiscalità di sviluppo strutturale previste nella deliberazione n. 197 del 15 maggio 2018. Lo schema delle nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria avrebbero dovuto essere approvate dalla Commissione Paritetica – ex art. 43 dello statuto – e trasposte integralmente essendone *inibite modifiche* - in un decreto legislativo

SENTENZA N. 201/2010 DELLA CORTE COSTITUZIONALE:

“L'organo statutario – composto da quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato – è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.”

Considerazioni

Il lavoro della Commissione avviene o su iniziativa della stessa o a seguito di proposte regionali o statali. Per quanto ovvio si precisa che le norme di attuazione non sono solamente disposizioni di esecuzione ma possono altresì integrare le norme statutarie con gli esclusivi limiti della corrispondenza alla Costituzione ed allo Statuto. A seguito della interlocuzione della Commissione con le istituzioni statali e regionali interessate, questo organo regionale/statale formalmente approva la disposizione e l'invia al Consiglio dei Ministri per l'adozione del decreto legislativo. **Il Governo non può adottare modificazioni , che non siano formali , tali da alterare il contenuto della disposizione prevista dalla Commissione Paritetica).**

Lo Statuto della Regione Siciliana con riguardo alla disciplina dei tributi erariali si differenzia sostanzialmente da quello di altre regioni a statuto Speciale . Valga per gli altri quello della Regione "Trentino - Alto Adige/Südtirol.

FINANZA DELLA REGIONE E DELLE PROVINCE

Art. 69

1. Sono **devoluti** alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percette nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso.

.....

Art. 73

1. La regione e le province hanno facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri.

1 bis. Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale. Le province possono, con apposita legge e nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione ai sensi del capo III del [decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#). I fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti ad esclusivo carico delle rispettive province, che provvedono alla stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate, al fine di disciplinare le modalità operative per la fruizione delle suddette agevolazioni.

Art. 75

1. Sono **attribuite** alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali:

- a) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa;
- b) *omissis (abrogata)*
- c) i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province;
- d) gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38 bis del [decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633](#), e successive modificazioni;
- e) i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali;
- f) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati;

- g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici; nelle predette entrate sono comprese anche quelle derivanti dalla raccolta di tutti i giochi con vincita in denaro, sia di natura tributaria, sia di natura non tributaria, in quanto costituite, al netto delle vincite e degli aggi spettanti ai concessionari, da utile erariale.

Considerazioni

La formulazione statutaria siciliana esclude la disciplina dei tributi erariali ex artt. 36 e 37 dalle disposizioni del Titolo V della Costituzione che all'art. 117 lett. e del 2° comma prevede la legislazione esclusiva dello Stato nel sistema tributario.

Con le sentenze nn. 111/1999 e 138/1999 la Corte Costituzionale ha riconosciuto alla Regione Siciliana una specialità ad intervenire legislativamente sulla disciplina dei tributi erariali. Si tratta di una specialità fuori dallo schema dell'art. 117 in quanto la Corte Costituzionale riconosce alla Regione Siciliana ha competenza ad intervenire legislativamente sulla disciplina dei tributi erariali. Secondo la Corte Costituzionale la formulazione dell'art. 36 e del primo comma dell'art. 6 delle norme di attuazione costituiscono disposizioni di rango costituzionale e non una mera possibilità di intervenire sulle aliquote e sulle basi imponibili, come avviene per le altre R.S.S.

Nella citata delibera n. 197/2018 l'Assessore regionale per l'Economia nella premessa alle nuove norme di attuazione chiarisce dettagliatamente questo aspetto:

“Più specificatamente l'art. 36 dello Statuto regionale, prevede che al fabbisogno finanziario della Regione si faccia fronte mediante “tributi istituiti dalla medesima”, con riserva per lo Stato delle sole “imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”. Questa disposizione sancisce dunque il potere della Regione di deliberare tributi propri, con legge regionale, disciplinando tutti gli elementi fondamentali e non del prelievo, nel rispetto dei principi del sistema tributario italiano e dell'ordinamento europeo. Si tratta dei tributi propri istituiti dalle regioni con propria legge nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale, cui si riferisce, per le Regioni a Statuto ordinario, l'art. 119, comma 2, secondo capoverso della Costituzione (“stabiliscono... tributi ed entrate propri”). Anteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, era proprio l'art. 36, ed il riferimento ai tributi propri in esso contenuto, a sostanziare più marcatamente la differenza tra Regioni a Statuto ordinario e Regione siciliana. Il significato storico dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dall'art.36 dello Statuto, trova fondamento nel principio della ripartizione dei tributi per il quale spettano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, per il finanziamento indifferenziato di tutte le funzioni. La Regione ha così visto riconosciuta la titolarità dei tributi spettanti così come indicato nello Statuto, e non la semplice spettanza del gettito così come alle altre Regioni sia speciali che ordinarie, alle quali è attribuita esclusivamente una

compartecipazione. L'art. 37 riserva alla Regione il gettito del tributo sui redditi delle imprese industriali e commerciali; in particolare, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti "che hanno la sede centrale fuori dal territorio della Regione".

Considerazioni

La Regione Siciliana anche dalla Corte Costituzionale ha, conseguentemente, confermata la competenza legislativa esclusiva sui tributi erariali e conseguentemente la possibilità di adottare autonomamente provvedimenti di riduzione delle aliquote.

Ma la Regione Siciliana non ha ancora le nuove – e corrette – norme di attuazione dello Statuto (delibera n. 197/18) e conseguentemente non può prevedere provvedimenti di politica economica regionale di fiscalità di sviluppo strutturale (operazione viceversa possibile ad altre R.S.S.; cfr., ad esempio, art. 73 Regione "Trentino - Alto Adige/Südtirol).

La Giunta nel tempo ha ampiamente informato sui motivi che hanno impedito la emanazione delle nuove norme di attuazione dello statuto Siciliano con riguardo, altresì, alle conseguenze della loro mancata attuazione.

DEFR 2019/2021 (delibere nn. 243/28-6-2018, 272/25-7-2018)

Nel contempo, la fonte statutaria prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con le quali far fronte all'esercizio di tali funzioni, a tale fine prefigurando, rispetto anche alle entrate oggi previste per le altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto, così come specificato poi dalle già ricordate norme di attuazione.

Il richiamo dell'evoluzione del regionalismo finanziario delle autonomie differenziate appare essenziale al fine di rilevare la dimensione critica del contenuto degli Accordi (2014, 2016, 2017) sottoscritti tra lo Stato e la Regione siciliana, che segnano il sottodimensionamento delle garanzie giuridico-costituzionali e finanziarie dirette a tutelare le risorse regionali, in ragione della peculiarità degli effetti finanziari conseguenti che s'innestano, altresì, nel contesto giuridico che rende ineludibile la revisione delle norme di attuazione, dovendosi ritenere l'attuale quadro di permanenza di quelle del 1965 in violazione dell'art. 43 dello Statuto, dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, dell'art. 79 del d. lgs. n. 118 del 2011.

NaDEFR 2020/2022 (delibera n. 399 del 5 novembre 2019)

6. Nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria

Pur essendo state inviate alla Commissione paritetica, il loro esame è subordinato alla chiusura della trattativa con lo Stato in considerazione delle notevoli refluenze sul bilancio dello Stato che comporta la loro approvazione

Questo porta a concludere che la Sicilia versa un 'obolo' annuo alla collettività statale, ad esser prudenti, di circa 20 md €, quasi un quarto del PIL regionale.

“Relativamente ai trasferimenti di competenze con risorse, la Ragioneria Generale della Regione, ha rappresentato che:

a) i dati relativi alle attribuzioni dei decimi di cui ai precedenti Accordi in materia di IRPEF ed IVA hanno evidenziato un gettito alquanto inferiore a quello atteso determinando un effetto negativo sui risultati dei relativi esercizi, fornendo le relative ricostruzioni contabili;

b) le determinazioni non tengono conto delle somme rimosse nel 2017 e 2018 in conto residuo (cfr nota dello scrivente prot. n. 12926 del 28 maggio 2018 sul computo del gettito delle rottamazioni);

c) nel caso dell'individuazione di detti cespiti per la copertura degli oneri finanziari relativi al trasferimento di funzioni (ad avviso dello scrivente per le ragioni predette va esclusa la finanza locale) ai fini dell'attribuzione di decimi di IRPEF e/o di IVA è necessario ridefinire la metodologia di calcolo e in ogni caso prevedere una clausola di salvaguardia per garantire alla Regione Siciliana un introito adeguato per non determinare effetti negativi sugli equilibri finanziari della Regione;

d) necessità di rideterminare le attribuzioni alla Regione Siciliana di cui agli Accordi del 20 giugno 2016 e 12 luglio 2017 rispettivamente in tema di IRPEF e di IVA. Si deve ribadire, pertanto, che il documento unitario denominato "Piattaforma Sicilia", che nell'ambito di una complessiva revisione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria di cui si elencano i punti salienti dello schema:

□ ricostituzione dell'equilibrio finanziario sotteso all'art.36 dello Statuto relativamente al rapporto risorse finanziarie/funzioni di competenza statutaria, con contestuale previsione di una clausola di neutralità finanziaria e di coordinamento obbligatorio a salvaguardia del medesimo dai successivi interventi normativi dello Stato, fatte salve le eccezionali esigenze di finanza pubblica, da disciplinare con Intesa;

□ attuazione del coordinamento finanziario della Finanza regionale siciliana con la Finanza statale estendendo con la lettera a) il criterio di riparto del maturato a tutti i tributi erariali (non riservati allo Stato) riscossi e di quelli i cui presupposti di fatto economici cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria si siano verificati nel territorio regionale, in modo di attuare il principio della devoluzione integrale del gettito ai sensi degli articoli 36 e 37 dello Statuto, ancorchè le relative entrate tributarie siano state accertate, rimosse o versate fuori dal territorio regionale;

□ piena attuazione dell'articolo 37 dello Statuto tramite l'estensione del metodo del maturato con il richiamo all'interno della norma della metodologia Irap per la

determinazione del valore della produzione netta relativamente alle imprese multimpianto;

- previsione di riconoscimento della spettanza alla Regione del gettito delle accise, sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi e sui gas petroliferi raffinati ed immessi in consumo nel territorio regionale o comunque riconducibili alla capacità fiscale dello stesso;
- riconoscimento del ruolo della Regione nella partecipazione alla lotta all'evasione tramite la definizione delle strategie con apposite intese col Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- piena attuazione dell'articolo 38 dello Statuto - tramite la definizione di un meccanismo triennale, per esigenze di programmazione finanziaria, di determinazione del contributo di solidarietà che tenga conto dell'intervento dello Stato negli investimenti in modo parametrato alla popolazione ed alla situazione infrastrutturale isolana;
- previsioni attuative dei principi comunitari in tema di insularità e di fiscalità di sviluppo;
- previsioni attuative in tema di perequazione infrastrutturale.

DEFR 2021-2023 (delibera n. 281 del 1°luglio 2020)

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. 37 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.

DEFR 2022/2024 (delibera n. 337 dell'11 agosto 2021)

Sul piano della finanza regionale va ricordato che già dalla seconda parte del 2018 il Governo regionale ha tempestivamente avviato il confronto con quello centrale sui temi dell'ormai imprescindibile adozione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria e tributaria in sostituzione di quelle del 1965, in ossequio al principio costituzionalizzato della leale collaborazione, evidenziando le questioni finanziarie di seguito sintetizzate che, sebbene non richiedano quale presupposto la modifica delle norme di attuazione, secondo la procedura prevista dall'art. 43 dello Statuto, non hanno ancora trovato soluzione nei percorsi negoziali già definiti, ma che, superata la drammatica vicenda pandemica che le ha sostanzialmente bloccate, impone

adesso un'indifferibile soluzione condivisa con il Governo centrale, nel rispetto dell'autonomia finanziaria statutariamente sancita, in esito ad un nuovo Accordo fra lo Stato e la Regione.

Tuttavia l'esperienza in tema di relazioni finanziarie e di contenzioso fra la Regione Siciliana e lo Stato dimostra quali ricadute negative siano conseguite sul bilancio regionale dalla mancata revisione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, come ricordato rimaste ferme al D.P.R. n. 1074 del 1965 ed, inoltre, dal mancato coordinamento dell'ordinamento finanziario - tributario della Regione con quello dello Stato, già previsto dall'articolo 12, comma 2 n.4 della l. delega n.825 del 1971 e s.m.i.

Come é noto, il sistema delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione Siciliana da troppi anni risente dei gravi ritardi in ordine alla piena attuazione dello Statuto regionale e del mancato coordinamento della finanza regionale con quella statale che si sarebbe dovuto realizzare, sin dalla Riforma fiscale del 1971 (art. 12, comma quarto, della legge delega n. 825 del 1971), con la revisione delle norme di attuazione statutaria.

Per effetto di quella riforma del sistema tributario, nonché di quelle successive, è stato stravolto lo stesso criterio discriminante della spettanza delle risorse, in quanto il baricentro della riscossione tributaria è stato spostato dal luogo in cui si trovavano i beni

produttivi di reddito a quello del domicilio fiscale del contribuente, con le complicazioni che ne sarebbero derivate per le società con sede fuori del territorio siciliano.

In tal modo si sono modificate le previsioni applicative dell'art. 37 dello Statuto ed i relativi proventi, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e,

quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, presso il quale ormai viene dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia, senza più possibilità di sceverarlo in un contesto reddituale, dichiarato unitamente a

detrazioni attinenti all'intero arco operativo, correlato all'attività commerciale o industriale di tali società a base nazionale.

Lo stesso dicasi per altri cespiti di entrata quali l'I.V.A. pagata da tutte le imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), nonché per il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio, nonché per le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati.

L'accordo di finanza pubblica del dicembre 2018 aveva stabilito che entro settembre 2019 si sarebbe dovuto concludere il percorso di riformulazione complessiva del quadro di riferimento. Il termine, al netto di alcune riunioni che hanno condotto alla condivisione delle

prime previsioni normative, è decorso infruttuosamente e le reiterate richieste di parte regionale per una celere definizione di tale percorso, sono rimaste purtroppo del tutto prive di riscontro dal settembre 2019 sino al giugno del 2021

(anche a causa della pandemia), quando si è proficuamente riaperto il negoziato tra Governo regionale e Ministero dell'economia e le finanze.

La Regione Siciliana non chiede prebende o regalie, ma le risorse per l'espletamento delle funzioni statutariamente attribuite e per garantire i livelli essenziali delle prestazioni costituzionalmente riconosciuti ai cittadini siciliani e che con l'attuale gettito è divenuto

insostenibile. Ne discende che questa situazione non sia più procrastinabile poiché incide sulla costituzionalità dell'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione e ciò non può che refluire su quella dei documenti statali che ne consolidano i profili di grave criticità. Tali fattori concomitanti, che determinano un livello di entrate insufficiente, ormai pacificamente acclarato dalla stessa Corte dei conti, non hanno inciso favorevolmente nell'ambito delle attribuzioni espletate dalla Regione Siciliana, che soffre di un ritardo nello sviluppo economico in maniera strutturale ed accumulatisi negli anni hanno determinato un'alterazione strutturale degli equilibri di bilancio, che impone interventi urgenti e duraturi, volti ad assicurare un livello di entrate sufficiente a garantire l'assolvimento delle funzioni statutarie.

NaDEFR 2022/2024 (Delibera n. 445 del 27 ottobre 2021)

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

Considerazioni

La prevista norma di fiscalità di sviluppo strutturale non solamente è allineata alle vigenti disposizioni legislative nazionali ma è anche consentita in sede UE sia per giurisprudenza comunitaria che per il combinato disposto degli articoli 107 3° comma, 108, 109 e 349 del TFUE. Con riferimento all'aspetto giurisprudenziale si riporta uno stralcio del contributo fornito dal Prof. Augusto Fantozzi.

LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA C-88/03

Nel dibattito sul federalismo fiscale vanno considerati gli effetti che può produrre la recente sentenza della Corte di Giustizia C-88/03, del 6 settembre 2006, in materia di fiscalità territoriale agevolata nelle Azzorre.

La Corte di Giustizia nella sentenza dapprima sconfessa (par. 56-58) il consolidato orientamento teorico della cd. selettività territoriale adottato sinora dalla Commissione Europea, secondo il quale ogni misura non applicabile su tutto il territorio nazionale sarebbe selettiva territorialmente, a prescindere

dall'autonomia amministrativa-finanziaria dell'ente che la adotta.

Tuttavia, dopo tale importante e positiva affermazione di principio la Corte effettua una serie di distinzioni (par. 64 ss.) che sarebbe opportuno tenere in debita considerazione per le conseguenze che potrebbero potenzialmente aversi sull'eventuale assetto federalistico che si sta costruendo per lo stato Italiano.

In particolare la Corte distingue tra:

1. misure di vantaggio relative a tributi erariali, stabilite dal governo centrale ed applicabili solo con riferimento a determinate aree geografiche;
2. misure di vantaggio relative a tributi erariali stabilite dalle collettività territoriali nell'esercizio di facoltà ad esse simmetricamente attribuite;
3. misure che stabiliscono un trattamento di favore con riguardo ad un tributo nazionale, adottate da alcune collettività territoriali (ed applicabili unicamente alle imprese situate all'interno del territorio di loro competenza) che dispongono di una potestà preclusa alla generalità delle collettività territoriali di pari livello.

Con riferimento alla terza ipotesi (cui sono riconducibili alcune manifestazioni della potestà tributaria delle regioni a statuto speciale), la Corte di giustizia ritiene che, non essendoci la "simmetria", affinché "il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale (possa) limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento" debbano sussistere una serie di condizioni:

- a) che sia stata adottata da un'autorità territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale;
- b) che la decisione sia stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto;
- c) che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

In tale ipotesi la potestà fiscale delle regioni potrebbe manifestarsi anche attraverso istituti sottrattivi (riduzioni d'aliquota o esclusione di cespiti dalla base imponibile) senza essere, per ciò solo, inserita nell'ambito di applicazione degli aiuti di Stato: sarebbe infatti la regione a sopportare le conseguenze della scelta di riduzione del carico impositivo, che sconterebbe con una minore disponibilità finanziaria da destinare allo svolgimento della funzione finanziata dal tributo di scopo.

Infatti, l'esercizio in funzione promozionale di una potestà fiscale "aggiuntiva" o "asimmetrica" delle regioni a statuto speciale - in relazione a tributi nazionali - potrebbe essere compatibile con la

definizione di misura generale data dalla Corte di giustizia soltanto in quanto il legame tra gettito (derivante dal tributo nazionale su cui la regione avesse facoltà di variazione d'aliquota) e funzione amministrativa regionale (al cui svolgimento tale gettito fosse destinato) fosse reso inscindibile e non alterabile da trasferimenti dello Stato.

Considerazioni

La Corte di Giustizia consente di considerare la Regione e non lo Stato come entità di riferimento ai fini di interventi di differenziazione territoriale con la possibilità di prevedere – come per le zfm – decisioni di natura fiscale che essendo considerate misure generali della Regione non costituiscono aiuti di Stato. La giurisprudenza comunitaria ha pertanto stabilito la prevalenza della giurisdizione regionale con la conseguenza che il modo e l'ammontare dell'imposizione fiscale rientra tra le prerogative fondamentali della politica economica della Regione e le decisioni, ovviamente, incideranno esclusivamente sulle voci del bilancio regionale. Qualora pertanto una Regione abbia una autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria può adottare politiche fiscali (riduzione d'aliquota o sospensione) e la sua decisione non è considerata selettiva ma a carattere generale e non altera la concorrenza. Le misure a carattere generale sono ammesse in tutta l'UE perché non sono idonee a turbare i rapporti tributari nella totalità dei territori comunitari. Una decisione a carattere generale rispetta la disciplina di costituzionalità perché non arreca turbamento ai rapporti tributari nel restante territorio.

La Corte di Giustizia Europea ha, pertanto, introdotto un nuovo modello di fiscalità di vantaggio che viene definita *strutturale* (3° comma, art. 6 delle nuove norme di attuazione dello Statuto – delibera n. 197/18) che è *alternativo* a quello delineato dall'art. 107 TFUE nell'ambito del regime derogatorio alla disciplina sugli aiuti di Stato. La disposizione delle nuove norme di attuazione precisa inequivocabilmente che non si tratta di una fiscalità di vantaggio *congiunturale* ma – come chiarito nella relazione tecnica – allineata alla giurisprudenza comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Il riferimento nell'art. 1 delle nuove norme di attuazione agli articoli 107 e 174 del TFUE consente in ogni caso inoltre alla fiscalità di sviluppo strutturale prevista dalla Giunta regionale di potere essere attivata nel rispetto delle norme comunitarie.

Il paragrafo 3 dell'art. 107 del TFUE definisce i limiti della deroga al generale divieto di aiuti di stato disponendo che: "Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale.

ARTICOLO 349 (ex articolo 299, paragrafo 2, secondo, terzo e quarto comma, del TCE)

Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, **dall'insularità**, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione. Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni.

ARTICOLO 174 (ex articolo 158 del TCE)

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Considerazioni

L'art. 349 costituisce quindi, la base giuridica che consente di adottare in favore di quei territori provvedimenti specifici che possono derogare alle disposizioni dei trattati. L'articolo inoltre chiarisce che l'insularità è uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente che integra i requisiti richiesti all'art. 107, paragrafo 3 lett. a affinché gli aiuti possono considerarsi compatibili con il mercato interno tenuto anche conto delle decisioni adottate dalla Corte di Giustizia.

Inoltre l'art. 109 del TFUE prevede anche una deroga espressa alla procedura di notifica preventiva.

ARTICOLO 108 (ex articolo 88 del TCE)

1. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

ARTICOLO 109 (ex articolo 89 del TCE)

Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, **nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura** (Un esempio di deroga alla procedura di notifica preventiva è contenuta nel Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione negli articoli 14 e 15).

Considerazioni

Il complessivo quadro comunitario e la consolidata giurisprudenza comunitaria assegnano – e confermano – alla Regione Siciliana la potestà tributaria che consente l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo strutturale esenti dal regime di notifica preventiva alla Commissione Europea.

Tutte le pregresse riflessioni rendono incomprensibile la proposta di fiscalità di sviluppo contenuta nell'accordo sottoscritto nel dicembre del 2021 tra lo Stato ed il Governo della Regione, che al "punto 9" prevede: "Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana le parti si impegnano a definire in sede di norme di attuazione la seguente disposizione:

1. Salvo quanto la Regione disponga nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante, le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione.
2. Nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato, la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale.

3. La Regione, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, in ogni caso, e comunque nel rispetto delle norme dell'Unione europea, modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle, prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, con particolare riguardo ad interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

4. La Regione può concedere, nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, incentivi e contributi che possono essere utilizzati anche in compensazione, ai sensi del capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, previa stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate. I fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti ad esclusivo carico della Regione.

Considerazioni finali

Il testo sottoscritto è integralmente difforme dalla disposizione sulla fiscalità di sviluppo adottata dalla Giunta con la ripetuta delibera n. 197/2018 elaborata considerate tutte le notazioni contenute nella presente memoria. La previsione di quella norma attuativa dello Statuto si prefiggeva altresì l'obiettivo di evitare che per il futuro la Regione Siciliana, per le sue decisioni di politica economica, continuasse a ricorrere agli aiuti "de minimis", considerato le diverse possibilità offerte dalla giurisprudenza e dalle norme comunitarie.

La Regione Siciliana ha la possibilità di definire le nuove linee fondamentali del sistema tributario e della finanza regionale per recuperare la sua speciale autonomia in materia finanziaria, e per evitare che la stessa Regione continui a subire ingiustificate omologazioni riduttive nel rapporto con lo Stato. Si tratta, al contempo, di recuperare l'ingiustificato ritardo nell'adozione di disposizioni normative che avrebbe consentito di evitare di dovere ricorrere per le ZFM alla complessa procedura normativa prevista dall'art. 18 dello Statuto.

Senza questo inammissibile ritardo la competenza normativa sarebbe stata esclusivamente della Regione siciliana non essendo, quella della fiscalità di vantaggio, materia di competenza dello Stato.

19 marzo 2022

Riccardo Compagnino