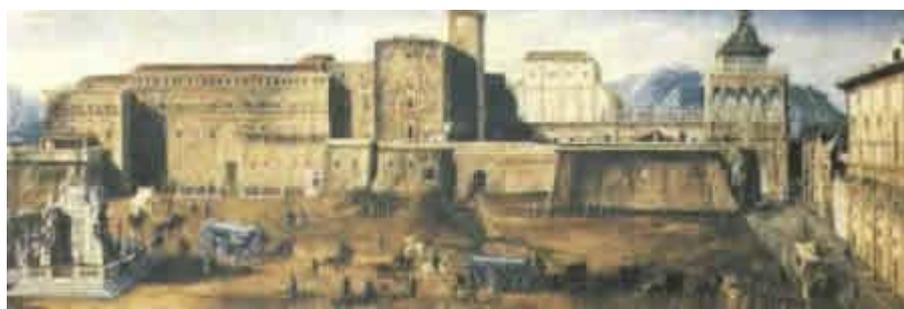




ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

*CICLO DI SEMINARI ORGANIZZATI  
DAL SEGRETARIATO GENERALE*



*Fiscalita' di vantaggio:  
aiuti di Stato alle imprese  
e misure di carattere generale.*

*Competenze statali e regionali  
alla luce della normativa e  
della giurisprudenza comunitaria*

*ATTI*

*Novembre 2006 n. 1*



## **Seminario**

**Fiscalita' di vantaggio: aiuti di Stato alle imprese e misure di carattere generale.  
Competenze statali e regionali alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria**

**Palazzo dei Normanni - 20 novembre 2006**

**Ore 10.00: Apertura dei lavori**

dott. Giovanni Tomasello  
Segretario Generale Assemblea regionale siciliana

**Ore 10.15: Fiscalità di vantaggio e aiuti di Stato alle imprese**

dott. Angela D'Alonzo  
Dirigente Ufficio II del Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero per lo Sviluppo Economico

**Ore 10.45: Politiche di agevolazione fiscale della Regione siciliana**

dott. Benedetto Mineo  
Dirigente generale Dipartimento Regionale Finanze e Credito,  
Regione Siciliana

**Ore 11.15: Discussione**

***Coffee break***

**Ore 12.00: Fiscalità di vantaggio e misure di carattere generale**

dott. Angela D'Alonzo  
Dirigente Ufficio II del Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero per lo Sviluppo Economico

**Ore 12.30: L'autonomia finanziaria e fiscale della Regione siciliana**

dott. Salvatore Di Gregorio  
Direttore Incarico Speciale Bilancio, Fondi comunitari ed extraregionali, Assemblea Regionale Siciliana

**Ore 13.00: Discussione**



*“FISCALITÀ DI VANTAGGIO E AIUTI DI STATO ALLE IMPRESE” E “FISCALITÀ DI VANTAGGIO E MISURE DI CARATTERE GENERALE”* 1

DOTT.SSA ANGELA D’ALONZO

INTERVENTO DEL DIRIGENTE UFFICIO II DEL SERVIZIO PER LE POLITICHE DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO,

*“POLITICHE DI AGEVOLAZIONE FISCALE DELLA REGIONE SICILIANA”.* 26

DOTT. BENEDETTO MINEO

INTERVENTO DEL DIRIGENTE GENERALE DEL DIPARTIMENTO REGIONALE ‘FINANZE E CREDITO’

*“FISCALITÀ DIFFERENZIATA E COMPETENZA DELLA REGIONE SICILIANA”* 33

DOTT. SALVATORE DI GREGORIO

INTERVENTO DIRETTORE INCARICO SPECIALE BILANCIO, FONDI COMUNITARI ED EXTRAREGIONALI, ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA



## **Intervento della dott.ssa Angela d'Alonzo**

### ***“Fiscalità di vantaggio e aiuti di Stato alle imprese” e “Fiscalità di vantaggio e misure di carattere generale”***

Desidero innanzitutto ringraziare i promotori del seminario e in particolare il Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Siciliana, dr. Giovanni Tomasello per avermi fatto l'onore di invitarmi a parlare in questa sede così autorevole e così ricca di antichissime testimonianze di storia e di civiltà, di un tema così attuale, importante e strategico per lo sviluppo regionale ma al tempo stesso complesso per le implicazioni normative e giurisprudenziali in materia di disciplina della concorrenza che esso comporta.

Un tema, quindi, molto ambizioso sul quale, pertanto, senza pretesa di poter essere esaustiva e di coprire tutti i profili e gli ambiti richiamati dal titolo dato al seminario, mi limiterò solo a fornire alcuni spunti di riflessione. Quello che vi dirò è frutto della conoscenza e dell'esperienza maturata in materia di aiuti di Stato al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, ora Ministero dello sviluppo economico, essendomi per anni occupata prevalentemente di aiuti a finalità regionale. Ho, in questo contesto, avuto l'onore e il piacere di lavorare per il Presidente di questa Assemblea Regionale, on.le Gianfranco Micciché.

Mi scuso in partenza se, dati i profili tecnici che un tema come questo comporta, potrò risultare, quindi, un po' "indigesta" ovvero per altri noiosa, ma confido nella proverbiale pazienza e simpatia dei siciliani.

Mi è stato chiesto di affrontare il tema della fiscalità di vantaggio sotto due angolature, meglio sottotemi divisi nelle due sessioni di questo seminario e cioè ***“Fiscalità di vantaggio e aiuti di Stato alle imprese”*** e, successivamente, ***“Fiscalità di vantaggio e misure di carattere generale”***.

In questa prima parte di intervento affronterò sia il profilo “aiuti di Stato” sia il profilo “misure di carattere generale”, tracciandone le caratteristiche/requisiti essenziali ed illustrando molto brevemente alcune delle misure introdotte nel disegno di legge finanziaria, allo scopo, di segnalarne, soprattutto, gli aspetti rilevanti con riferimento ai due profili. Lascio, invece, alla seconda parte dell'intervento, quello previsto dopo la pausa caffè, alcune riflessioni che in tema di fiscalità di vantaggio, ovvero di differenziazioni fiscali territoriali, vengono dalla

lettura della recente sentenza della Corte di Giustizia sul caso “Azzorre” e delle possibili, conseguenti, “aperture” rispetto all’approccio tradizionalmente tenuto dalla CE su questi temi, che questa sentenza potrebbe offrire.

Recentemente si è riaperto il dibattito sulla c.d. fiscalità di vantaggio. Dico subito che questa espressione viene in genere utilizzata per indicare varie tipi di misure di differenziazione fiscale tra aree del Paese volte a favorirne lo sviluppo.

Dal punto di vista delle regole comunitarie occorre preliminarmente chiarire che tali misure possono configurarsi come:

1. aiuti di Stato ai sensi dell’articolo 87 del Trattato CE, ove rispondano ai criteri in esso stabiliti ai fini della relativa configurazione e cioè qualora rappresentino un vantaggio concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che incida sugli scambi tra gli Stati membri, che sia selettivo, cioè riservato ad alcune imprese o settori produttivi e che falsi o minacci di falsare la concorrenza;
2. misure generali, ovvero misure che rispondono a obiettivi di politica economica generale, sono applicate sul tutto il territorio nazionale e a tutte le imprese e settori produttivi.

### **1. Aiuti di Stato**

Qualora le misure fiscali prospettate siano legate alla realizzazione di nuovi investimenti o alla creazione di occupazione o a favorire alcune attività (per es. ricerca e sviluppo), alcune politiche (per es. ambientale), alcune tipologie di imprese (per es. PMI), esse si qualificano più propriamente quali aiuti all’investimento e/o all’occupazione, ovvero quali aiuti orizzontali (es. ricerca e sviluppo, PMI), nei quali è solo la forma dell’aiuto che è di tipo fiscale (sconto, deduzione, credito d’imposta ecc). Misure vere e proprie di fiscalità di vantaggio dovrebbero, infatti, consistere in riduzioni, esenzioni, deduzioni ecc. fiscali, non collegate né a nuovi investimenti né a nuova occupazione, né ad altri Inquadramenti di aiuto orizzontali e/o settoriali. Come è noto, però, la CE è stata sempre orientata negativamente nei confronti delle differenziazioni fiscali, territoriali che non siano legate a nuovi investimenti/occupazione in quanto sono

qualificabili come “aiuti di funzionamento” (aiuti tesi, cioè, a ridurre le spese correnti delle imprese) e, come tali, di norma, vietati. Tali aiuti possono essere eccezionalmente autorizzati in presenza di determinate condizioni (devono essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura e sempre che il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare, siano limitati nel tempo e degressivi) solo nelle aree ammesse alla deroga ai sensi dell’articolo 87. 3. a) del Trattato CE. A tal proposito occorre ricordare che per il periodo di programmazione 2007/13 avranno tale status solo Campania, Puglia, Sicilia, Calabria e Basilicata (le condizioni socioeconomiche di quest’ultima saranno sottoposte a verifica nel 2010 ai fini del mantenimento di tale status). Per la Sardegna la CE potrà accettare una riduzione dei regimi di aiuto di funzionamento per un periodo di due anni da quando perde lo status di area 87 3 a). Sono escluse del tutto dagli aiuti di funzionamento le aree ammesse alla deroga ai sensi dell’articolo 87. 3. c) del Trattato CE e quindi, le aree del Centro/Nord. Per il Mezzogiorno, quindi, vengono escluse Abruzzo e Molise.

## **2. Misure generali**

Tutti gli interventi destinati ad incidere sull’economia nazionale nel suo insieme, su tutte le imprese di uno Stato e su tutto il territorio, non possono essere considerati incompatibili con l’articolo 87 del Trattato. Nella “**Comunicazione sull’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta alle imprese**” (pubblicata nella GUCE C 284 del 10/12/98), la Commissione europea indica tutti i requisiti di una misura generale, chiarendo anche il discrimine con gli aiuti di Stato. In essa è affermato che “*Non costituiscono aiuto di Stato, purché si applichino indistintamente a tutte le imprese e tutte le produzioni, le misure sottoelencate:*

- ***misure di pura tecnica fiscale (ad esempio, fissazione delle aliquote di imposta, delle regole del deprezzamento e di ammortamento e quella per il riporto delle perdite; disposizioni volte ad evitare la doppia imposizione o l’evasione fiscale);***
- ***misure che, nel ridurre l’onere fiscale connesso a determinati costi di produzione, perseguono un obiettivo di politica economica generale (ad esempio, ricerca e sviluppo, ambiente, formazione, occupazione);***

***Il principale criterio per applicare l’articolo 92, paragrafo 1, (ora articolo 87) ad una misura fiscale è, dunque, il fatto che la misura instauri, a favore di talune imprese dello Stato Membro, un’eccezione all’applicazione del sistema tributario. Occorre quindi determinare innanzitutto quale sia il***

**sistema generalmente applicabile.** Si dovrà poi valutare se l'eccezione a tale sistema o le differenziazioni al suo interno siano giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema stesso. In caso contrario si è in presenza di un aiuto di Stato”.

Una differenziazione o eccezione di una misura fiscale rispetto al sistema generale non fa della misura, quindi, necessariamente un aiuto di Stato qualora la stessa sia necessaria (ma spetta allo Stato dimostrarlo) per il funzionamento e l'efficacia del sistema di imposizione fiscale.

Secondo la Commissione europea **la prassi decisionale** (richiamo da subito l'attenzione su questo aspetto perché importante alla luce di quello che poi dirò) della Commissione stessa ha finora dimostrato che solo le misure il cui ambito si estende a tutto il territorio dello Stato non soddisfano il criterio di specificità di cui all'articolo 87, paragrafo 1 del Trattato. Le misure in ambito regionale o locale possono favorire determinate imprese, a meno che non si dimostri che questo rientra nella logica del sistema.

Come saprete, subito dopo l'estate, il Governo ha attivato un Tavolo Mezzogiorno per mettere a punto insieme alle Regioni meridionali alcune misure per favorirne lo sviluppo. Uno di questi tavoli, al quale ho partecipato come tecnico del DPS, è stato dedicato proprio alla Fiscalità di vantaggio. Dal lavoro, dalle riflessioni e dalle concertazioni politiche di tale tavolo sono scaturite le proposte che poi hanno trovato veste normativa nel disegno di legge finanziaria per il 2007.

Qualche cenno su tali misure.

Il Capo VII del disegno di legge finanziaria 2007 è dedicato alle “misure a favore dello sviluppo” e gli articoli 18, 19, 20 e 21 contengono, rispettivamente disposizioni in materia di cuneo fiscale, credito d'imposta per gli investimenti, credito d'imposta per spese di ricerca e interventi per le c.d. zone franche urbane.

**Le disposizioni contenute nell'articolo 18** prevedono la riduzione del c.d. cuneo fiscale e contributivo. Non sono assolutamente un tecnico della materia e, quindi, mi limito a riportare le linee essenziali, descrittive della misura, preferendo fare qualche considerazione sui profili di interesse per i temi di questo seminario.

Con tali disposizioni si intende ridurre l'incidenza del costo del lavoro ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, introducendo nuove forme di deduzione dalla base imponibile del tributo regionale aventi ad oggetto il costo del personale dipendente.

Nel sistema attuale, la voce del costo del lavoro costituisce componente assoggettata al prelievo; in quanto indeducibile, da parte dei soggetti che

determinano la base imponibile in via analitica (imprese ed esercenti arti e professioni), o in quanto direttamente assunta a tassazione, per i soggetti che determinano la base imponibile con il metodo retributivo (enti non commerciali).

In deroga a tale trattamento, peraltro, l'articolo 11 del d.lgs. n. 446 del 1997, già contempla alcune eccezioni, accordando specifiche deduzioni di carattere agevolativo, fruibili da tutti i soggetti passivi del settore privato. Si tratta, in particolare, delle deduzioni previste attualmente dal comma 1, lett. a), del citato articolo 11, concernenti i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni, le spese relative agli apprendisti, ai contratti di formazione lavoro, ai lavoratori disabili, ai costi sostenuti per il personale addetto alle attività di ricerca e sviluppo; della deduzione prevista dall'attuale comma 4-bis.1 della stessa norma, in favore dei soggetti passivi di minori dimensioni (componenti positivi non superiori a 400.000 euro), pari a 2.000 euro per un massimo di cinque lavoratori dipendenti; e, inoltre, alle deduzioni per incremento della base occupazionale, differenziate per territorio, previste dagli attuali commi 4-quater e 4-quinquies del predetto articolo 11.

Le modifiche in oggetto, la cui introduzione ha reso opportuno anche una risistemazione formale della materia, consistono, principalmente, nella previsione di due altre deduzioni dalla base imponibile, riferite esclusivamente ai lavoratori a tempo indeterminato.

Questa disposizione è stata prospettata, al momento della sua ideazione, come misura di carattere generale in quanto pensata come applicabile su tutto il territorio nazionale. Il testo normativo elaborato riporta alcune esclusioni settoriali (banche, altri enti finanziari, imprese di assicurazione e imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni), il che comporta, per le considerazioni prima fatte circa i requisiti che deve avere una misura generale (tra cui figura quello di dover essere rivolta a tutte le imprese e a tutti settori produttivi) che le nuove deduzioni potrebbero costituire aiuti di Stato con la conseguenza dell'essere sottoposte a previa notifica alla CE, a meno di non riuscire a dimostrare che le esclusioni stesse rispondono ad obiettivi di politica generale cui la misura è rivolta, ma spetta allo Stato tale difficile prova.

Nell'ipotesi di una qualificazione quale aiuto di Stato le disposizioni potrebbero incontrare conseguentemente, tutti i limiti sopra individuati relativi agli aiuti di Stato e in quanto aiuti applicabili su tutto il territorio potrebbe risultare difficile

individuare in base a quale deroga tra quelle contemplate dall'articolo 87 del Trattato, potrebbe essere autorizzato dalla CE. Ma vi è di più: non essendo legati né a nuovi investimenti né a nuova occupazione, risulterebbero qualificabili quali aiuti di funzionamento e come tali vietati. La loro applicazione su tutto il territorio impedirebbe, poi, di poter far ricorso all'unica ipotesi in cui tali aiuti, sia pure a determinate stringenti condizioni, sono eccezionalmente consentiti e cioè quando sono rivolti alle aree 87.3.a) del Trattato CE. Si richiama altresì, nel caso di qualificazione come aiuto di funzionamento, il limite posto dalla definizione di "Mezzogiorno" che comprende Regioni alle quali non possono essere applicati tali aiuti (Abruzzo e Molise). Questo è un esempio tipico - sono consapevole di trovarmi nella sede del "Legislatore" della Regione Siciliana, ma proprio per questo mi sembra utile fare questa osservazione - di come alcuni interventi normativi (mi riferisco alle limitazioni settoriali introdotte dal legislatore) seppure possano essere senz'altro motivati e magari rispondenti ad esigenze di contenimento dell'onere finanziario, tuttavia rischiano di rivelarsi pregiudizievoli dal punto di vista dell'impatto con le regole comunitarie.

Tornando alla descrizione della misura: la prima delle nuove deduzioni, recata dal numero 2) della lettera a) del riformulato comma 1 dell'articolo 11 del d.lgs. 446 del 1997, consiste nell'abbattimento forfetario della base imponibile per un importo pari a 5.000 euro, su base annua, per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo d'imposta. Tale importo, in virtù di quanto previsto al successivo numero 2-bis) della stessa norma, può essere aumentato fino 10.000 euro per i lavoratori a tempo indeterminato impiegati nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Tale deduzione è **alternativa** a quella di cui al numero 2 e può essere fruita nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della regola *de minimis* di cui al regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001. La previsione dell'alternatività è coerente con le emanande regole in materia di *de minimis* (il nuovo reg. *de minimis* è previsto sia adottato entro la fine dell'anno ed entrare in vigore dal 1° gennaio 2007) che vietano il cumulo del *de minimis* sullo stesso progetto, a differenza della previsione dell'attuale regolamento, e che dovranno essere rispettate e, quindi, automaticamente richiamate.

La norma potrebbe essere migliorata e a tale scopo ho curato alcuni emendamenti, per aumentare il suo impatto positivo nelle aree del Mezzogiorno. In tal senso si potrebbe pensare ad alcune modifiche al testo: all'articolo 18 comma 2 lettera 2 bis

si potrebbero sostituire le parole "**un importo fino a 10.000 euro**" con le parole "**l'importo di 5.000 euro di cui al precedente n. 2 può essere elevato a euro 10.000**"; e ancora: all'articolo 18 comma 2 lettera 2 bis, dopo le parole "**tale deduzione**", si potrebbero sopprimere le parole "**è alternativa a quella di cui al numero 2 e**".

Perché la portata di queste modifiche sia più chiara, occorre fare alcune premesse:

- la previsione di cui al numero 1) dell'articolo 18 potrebbe non essere considerata, come vi dicevo, una misura generale ma un aiuto di Stato in ragione dell'esclusione di alcuni settori dalla relativa applicazione e, quindi, della conseguente selettività della misura stessa e, quindi, tale ipotesi giustifica;
- la previsione dell'alternatività della misura di cui al numero 2 bis) che è stata fatta in adesione alle emanande regole in materia di *de minimis* (il nuovo reg. *de minimis* è previsto sia adottato entro la fine dell'anno ed entrare in vigore dal 1° gennaio 2007) che vietano il cumulo del *de minimis* sullo stesso progetto.

Lo scopo di tali modifiche dovrebbe essere, quindi, quello di incrementare, eliminando l'alternatività, l'importo deducibile nel Mezzogiorno, nel caso in cui le regole che saranno contenute nell'emanando nuovo Reg. *de minimis* dovessero risultare diverse da quelle di cui all'ultimo schema diffuso dalla CE, ove cioè venisse eliminato il previsto divieto di cumulo con altri aiuti, sulle stesse spese e sullo stesso progetto.

Resta inteso che, viceversa, ove ciò non avvenisse, il rinvio al Reg. N.69/2001 contenuto nel predetto articolo 19, dovendosi intendere come rinvio dinamico alle disposizioni comunitarie che disciplinano l'istituto, comporterebbe comunque l'applicazione del divieto di cumulo.

La seconda deduzione introdotta attiene, invece, agli oneri sociali, vale a dire ai contributi assistenziali e previdenziali a carico del datore di lavoro.

Ciò osservato, occorre aggiungere che le nuove deduzioni non sono cumulabili con quelle che già previste dall'attuale legislazione, fatta eccezione per la deduzione già prevista per i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro.

In questo senso dispone il nuovo comma 4-septies dell'articolo 11 del d.lgs. n. 446 del 1997, il quale, dopo aver precisato che, evidentemente, l'insieme delle deduzioni spettanti non può comunque eccedere per ciascun dipendente l'importo

del relativo costo complessivo effettivo a carico del datore di lavoro, stabilisce il divieto di cumulare per lo stesso dipendente le deduzioni di nuova introduzione con quelle già esistenti.

Le deduzioni spettano in misura ridotta alla metà a partire dal mese di febbraio 2007 e per il loro intero ammontare dal 1° agosto 2007.

Per quanto riguarda gli acconti, il comma 3 dell'articolo in esame stabilisce che in sede di calcolo del versamento in acconto del primo periodo di applicazione delle nuove norme, che nella generalità dei casi coinciderà con l'anno 2007, il contribuente può assumere come dato storico, vale a dire, come imposta del periodo precedente (anno 2006), quella che si sarebbe determinata applicando le nuove regole. Analoga facoltà viene accordata per il secondo periodo d'imposta di applicazione delle nuove deduzioni.

Un'ulteriore deduzione riguarda gli incrementi occupazionali relativi a lavoratrici donne, per le quali in luogo delle maggiorazioni territoriali dell'importo base (20.000 euro) previste dal comma 4-quinquies, si possono applicare quelle più alte previste dal nuovo comma 4-sexies. La norma è diretta ad incentivare l'assunzione delle lavoratrici donne rientranti nella definizione comunitaria di lavoratore svantaggiato, come identificata dalla relativa disciplina recata dal Regolamento (CE) n. 2204/2202 della Commissione Europea del 12 dicembre 2002.

**Le disposizioni contenute nell'articolo 19** riguardano la riproposizione del credito d'imposta per gli investimenti attraverso una riedizione della originaria cd "Visco sud" (articolo 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388) e, quindi, un ritorno al previgente meccanismo automatico. Si tratta di un aiuto a finalità regionale essendo legato, appunto, alla creazione di nuovi investimenti e dovrà rispondere alle regole fissate dai nuovi "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013" (2006/C 54/08) pubblicati in GUCE C del 4/372006 e che entreranno in vigore dal 1° gennaio 2007.

Di questo strumento ho seguito, per i profili di concorrenza, tutte le sue fasi, avendo curato direttamente la notifica alla CE delle modifiche che furono introdotte dal precedente Governo - promotore l'allora Vice Ministro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, on.le Gianfranco Micciché, Presidente di questa assemblea - per tenere sotto controllo il tiraggio delle risorse che il sistema automatico non consentiva di fare e per introdurre meccanismi procedurali che consentissero di verificare l'effettiva effettuazione degli investimenti secondo un calendario fissato. Ho poi seguito personalmente tutte le fasi del difficile negoziato con la CE conseguente alle modifiche che il Parlamento apportò al testo del decreto

legge che aveva già avuto il via libera comunitario. Questo regime che è quello attualmente vigente scadrà il 31 dicembre 2006 e sarà sostituito, appunto dal nuovo di cui alle disposizioni dell'articolo 19 della nuova finanziaria. Anche di queste sto curando la relativa notifica.

Il provvedimento introduce un regime agevolativo a favore delle imprese localizzate nelle cosiddette "aree svantaggiate" del Mezzogiorno finalizzato ad incentivarne gli investimenti in alcuni beni strumentali nuovi, effettuati a partire dal periodo d'imposta che inizia a decorrere dal 1 gennaio 2007 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2013. Il regime consiste nell'attribuzione di un credito d'imposta nella misura massima consentita in applicazione delle intensità di aiuto che saranno previste dalla nuova Carta degli aiuti a finalità regionale che sarà approvata per l'Italia, commisurato ai costi sostenuti per l'acquisizione dei predetti beni strumentali.

Il regime di aiuto presenta, in particolare, le seguenti caratteristiche.

**Beneficiari:** destinatari del contributo sono le imprese localizzate nelle aree ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c) del Trattato CE, come individuate dalla Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013, delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise. Si applica, quindi, solo alle Regioni del Mezzogiorno e non anche a quelle del Centro/Nord come previsto dall'attuale regime.

**Oggetto:** il regime ha per oggetto gli investimenti in macchinari, impianti ed attrezzature varie, destinati a strutture produttive già esistenti o che vengono impiantate ex-novo nelle aree territoriali ammesse ad usufruirne (esclusi per es. i mezzi di trasporto anche se utilizzati come beni strumentali nell'attività di impresa); programmi informatici (solo alle PMI) e brevetti concernenti nuove tecnologie di prodotti e processi produttivi. Per le imprese di grandi dimensioni gli investimenti in brevetti sono agevolabili nel limite del 50% del complesso degli investimenti agevolati realizzati nel medesimo periodo d'imposta.

**Forma ed intensità:** il contributo consiste nell'attribuzione di un credito d'imposta, concesso, come già detto, nella misura massima consentita in applicazione delle intensità di aiuto previste dalla disciplina comunitaria, non cumulabile né con il sostegno *de minimis* né con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammissibili. Il credito d'imposta è commisurato alla quota

del costo complessivo dei beni ammissibili eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta, relativi ai medesimi beni d'investimento della stessa struttura produttiva, ad esclusione degli ammortamenti dei beni che formano oggetto dell'investimento agevolato effettuati nel periodo d'imposta della loro entrata in funzione.

**Modalità di utilizzo:** il credito d'imposta, indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta in cui sono realizzati gli investimenti agevolabili, è utilizzato, in una prima fase, in compensazione della sola imposta sui redditi dovuta a saldo per ciascun periodo d'imposta in cui si effettuano i nuovi investimenti; nella fase successiva, in caso di eccedenza dell'importo del credito, lo stesso è utilizzabile in compensazione in sede di versamenti per tributi o contributi, mediante l'apposito modello utilizzato per i versamenti unitari.

**Settori esclusi:** il contributo non si applica ai soggetti che operano nei settori dell'industria siderurgica, delle fibre sintetiche, della pesca, dell'industria carbonifera, e nei settori creditizio, assicurativo e finanziario.

**Ambito temporale:** l'agevolazione si applica agli investimenti effettuati a partire dal periodo d'imposta che inizia a decorrere dal 1° gennaio 2007 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2013.

Anche in questo caso sono stati ipotizzati interventi migliorativi del testo che ne aumentino l'impatto positivo. Per es. all'articolo 19 comma 2 sostituire le parole da **"e non è cumulabile con il sostegno de minimis né con altri aiuti di stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammissibili."** con le parole **" ed è cumulabile con altre agevolazioni nel rispetto della relativa normativa comunitaria".**

La modifica è giustificata, quanto al *de minimis*, dal fatto che il nuovo Regolamento di esenzione per gli aiuti a finalità regionale adottato dalla CE, modificando la regola dettata nei nuovi "Orientamenti" regionali (e nel rispetto della quale era stato inserito il divieto nell'articolo 19 prevede che il sostegno *de minimis* sia cumulabile con gli aiuti a finalità regionale purché non si superino le intensità previste per tali aiuti.

La proposta consentirebbe poi di cumulare il credito d'imposta con altri aiuti a finalità regionale o ad altra finalità nel rispetto delle relative regole comunitarie.

L'articolo 19 comma 4 andrebbe emendato per non pregiudicare l'istruttoria comunitaria di autorizzazione del regime.

Il comma 4, a differenza dell'originario articolo 8 della legge n. 388/2000 (cd Visco Sud) al cui impianto l'articolo 19 si ispira, prevede che: ***"Il credito d'imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni indicati nel comma 3 eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta, relativi alle medesime categorie dei beni d'investimento della stessa struttura produttiva, ad esclusione degli ammortamenti dei beni che formano oggetto dell'investimento agevolato effettuati nel periodo d'imposta della loro entrata in funzione....."***. L'articolo 8 prevedeva, infatti, e ciò risultò essenziale nella valutazione comunitaria ai fini della definizione di investimento iniziale, che ***"per nuovi investimenti si intendono le acquisizioni di beni strumentali nuovi .....per la parte del loro costo complessivo eccedente le cessioni e le dismissioni effettuate, nonché gli ammortamenti ....."***.

La non inclusione delle cessioni e delle dismissioni potrebbe, quindi, pregiudicare la valutazione della Commissione europea. All'articolo 19 comma 4 dopo le parole ***"eccedente"*** dovrebbero, quindi, aggiungersi le parole ***"le cessioni e le dismissioni effettuate, nonché"***

Sempre con riferimento all'articolo 19, al fine di consentire un utilizzo del credito d'imposta anche in aree del Mezzogiorno che non dovessero risultare ammissibili agli aiuti a finalità regionale (in sostanza potrebbe trattarsi delle aree di Abruzzo, Molise e Sardegna) si potrebbe immaginare di prevedere che, in tali aree, il credito d'imposta sia esteso alle PMI nel rispetto del relativo regolamento di esenzione la cui validità (scade il 31/12/2006) dovrebbe essere prorogata sino al 31/12/2007, oppure tale estensione potrebbe essere oggetto di notifica per dare certezza giuridica alla stessa anche con riferimento alla definizione di investimento iniziale che, date le caratteristiche peculiari utilizzate per il credito d'imposta "automatico", è preferibile sia "validata" dalla CE.

In questo caso all'articolo 19 comma 1, dopo le parole ***"è attribuito un credito d'imposta secondo le modalità di cui ai commi da 2 a 9"***, si dovrebbero aggiungere le parole ***"Il beneficio è esteso alle PMI per l'acquisizione dei beni strumentali nuovi indicati nel comma 3, destinati a strutture produttive ubicate nelle aree di tali Regioni non ammissibili alle suddette deroghe"***.

**Le disposizioni contenute nell'articolo 20 commi 1 - 4** prevedono la concessione di un credito di imposta alle imprese per i costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo. L'incentivo si applica alle spese sostenute, secondo un

criterio di cassa, nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento, se previste da un progetto di ricerca previamente comunicato all'amministrazione finanziaria e devono essere relative ad attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo. Il progetto, sottoscritto dal legale rappresentante dell'impresa, deve indicare le specifiche linee di attività di ricerca e sviluppo e gli obiettivi tecnico produttivi perseguiti. Le spese di cui al presente comma, regolarmente iscritte al bilancio consuntivo fino ad un importo massimo pari a 15 milioni di Euro per anno per ciascuna impresa o gruppo di imprese, danno diritto ad una detrazione pari al dieci per cento (oppure al quindici per cento nel caso di contratti con università e centri di ricerca) ai fini dell'imposta sui redditi e dell'IRAP, fino alla concorrenza dell'imposta dovuta per il medesimo esercizio finanziario e, per la eventuale parte residua, mediante detrazione d'imposta per gli esercizi finanziari successivi. I costi sostenuti devono essere certificati da un revisore iscritto all'albo e corredati da una relazione attestante la loro natura e la loro efficacia ai fini del perseguimento degli obiettivi previamente indicati.

**Alcune osservazioni/considerazioni:** le disposizioni in questione, nel prevedere che siano subordinate alla preventiva notifica alla CE, sono considerate costituire un aiuto di Stato. Dal punto di vista strettamente teorico, osservo che le stesse potrebbero costituire una misura di carattere generale. Come accennavo prima a proposito delle caratteristiche delle misure generali, infatti, possono essere tali, infatti, le misure - purché si applichino indistintamente a tutte le imprese e tutte le produzioni che operano sul territorio dello Stato - che, nel ridurre l'onere fiscale connesso a determinati costi di produzione, **perseguono un obiettivo di politica economica generale** (ad esempio, ricerca e sviluppo, ambiente, formazione, occupazione). Il fatto che talune imprese o taluni settori beneficino più di altri di alcune di queste misure fiscali non implica necessariamente che dette misure rientrino nel campo di applicazione delle regole di concorrenza in materia di aiuti di Stato. Per es. le misure volte ad alleggerire la pressione fiscale sul lavoro per tutte le imprese hanno un effetto relativamente maggiore per le industrie a forte intensità di manodopera rispetto a quelle a forte intensità di capitale, senza per questo costituire necessariamente un aiuto di Stato. **Analogamente, incentivi fiscali per investimenti di carattere ambientale, di ricerca-sviluppo o di formazione favoriscono solo le imprese che compiono tali investimenti, senza costituire per questo necessariamente aiuti di Stato.** Dove il "necessariamente" se dice che non sono necessariamente aiuti, non dice, però neppure che sicuramente non lo siano. La particolare complessità delle valutazioni in proposito

circa la sussistenza o meno dei requisiti per la qualificazione della misura come misura generale, ovvero quale aiuto di Stato, giustifica, cautelativamente, la notifica alla CE della norma ipotizzata, sia pure per ragioni di certezza giuridica.

A tal proposito ricordo che la parte della norma sulla deduzione IRAP per assunzioni (prevista nella legge finanziaria 2005 e successive modifiche e autorizzata dalla CE il 7/12/2005) - di cui ho seguito tutte le fasi dalla notifica alla conseguente "negoziazione" con la CE - che si applicava su tutto il territorio e senza limitazioni di imprese o settori produttivi, fu notificata, pur qualificandola come misura generale, per ragioni di certezza giuridica e la CE ne riconobbe il carattere di misura generale.

Altra considerazione/osservazione: l'articolo 20, comma 1 sul credito di imposta per investimenti in ricerca dovrà tener conto dell'emananda nuova disciplina sulla ricerca, sviluppo e innovazione (che innova abbastanza sia nell'oggetto, comprendendo anche la parte di aiuti all'innovazione, sia nell'impostazione) e, pertanto, i riferimenti alle definizioni del vigente inquadramento dovranno tener conto delle nuove definizioni. Per esempio, lo sviluppo precompetitivo non è più contemplato come tale nel nuovo documento comunitario che lo definisce sviluppo sperimentale. D'altra parte il credito di imposta è previsto che si applichi dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31/12/ 2006 e, quindi, quando dovrebbe essere vigente la nuova disciplina.

**Le disposizioni contenute nell'articolo 21** rappresentano una novità quanto meno nella qualificazione datane: misure a sostegno delle **zone franche urbane**.

Queste disposizioni traggono ispirazione e sono state proposte nel quadro dei lavori del Tavolo mezzogiorno, dalle Regioni meridionali, ispirandosi a particolari interventi autorizzati dalla CE in favore di aree urbane di particolare degrado (c.d. zone franche urbane) situate in Francia (l'ultima decisione è del 22 giugno 2006. Precedentemente ci sono state altre due decisioni, del 16/12/2003 e del 30/04/2003).

Giova subito precisare, allo scopo di evitare il rischio di inutili aspettative in ordine alla portata di tali misure, che le misure autorizzate dalla CE per la Francia riguardano:

- 1) aiuti alle imprese che si insedieranno nelle aree delimitate, fra il 1/1/06 e 31/12/11
- 2) solo micro e piccole imprese

3) copertura limitata: 2,6% della popolazione francese e le zone assistite sono quartieri ben definiti (la nuova decisione del giugno 2006: 172000 ab. per 15 zone. In totale tutti e tre i regimi riguardano 1.622.000 di popolazione)

4) selezione dei quartieri sulla base dei seguenti indici sintetici: tasso di disoccupazione, % persone con < di 25 anni, tasso di persone senza un diploma, potenziale fiscale per abitante

5) forma: aiuto in forma fiscale: riduzione % (tipo ires) e esonero dai contributi sociali. La riduzione fiscale e l'esonero dagli oneri sociali sono decrescenti e limitati nel tempo

6) obiettivo: lotta contro l'esclusione sociale all'interno di quartieri in particolari difficoltà

Sinteticamente l'aiuto è stato approvato perché:

- risponde agli obiettivi UE: riferimento a URBAN - riferimento ai disordini 2005 in Francia - tasso di disoccupazione > 33%; densità di attività economiche è del 37/1000 dove in altre zone è del 59/1000;
- l'aiuto è necessario e proporzionato al raggiungimento degli obiettivi che si prefigge: solo 2.6% popolazione interessata;
- è stata dimostrata l'efficacia delle misure già adottate (numeri e dati sui risultati ottenuti sulla base dei precedenti "Zone Fiscali Urbane");

inoltre si fa riferimento alla nuova tipologia di aiuto per piccole imprese in zone assistite (paragrafo 6 dei nuovi "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013).

Per tali ragioni la norma dell'articolo 21 precisa per es. che si deve trattare di aree caratterizzate da particolare degrado ed esclusione sociale e rinvia alle disposizioni dei nuovi "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013" e in particolare al par. 6 che disciplina gli aiuti volti a favorire lo *start up* delle piccole imprese. Tale nuova tipologia di aiuto comprende, tra le spese ammissibili, alcune spese di funzionamento (normalmente vietate) quali tasse (escluse IVA e imposte sul reddito d'impresa), spese salariali compresi gli oneri sociali, spese di locazione, di energia, acqua, riscaldamento e altre spese amministrative che, effettivamente possono rappresentare un sostegno importante per agevolare l'avvio delle piccole imprese. A titolo di tale tipologia di aiuto si possono riconoscere alle micro e piccole imprese sino a 2.000.000 di euro nelle aree ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87 par. 3 lettera a) e 1.000.000 di euro nelle aree ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87 par. 3 lettera c).

Questo il panorama delle disposizioni agevolative contenute nella legge finanziaria più direttamente legate allo sviluppo del Mezzogiorno.

Quello che l'esperienza mi ha insegnato è però che i territori svantaggiati non hanno tanto bisogno di ulteriori misure di sostegno quanto piuttosto di trovarsi in un contesto economico-produttivo-infrastrutturale ed istituzionale che garantisca le condizioni essenziali per il normale avvio ed esercizio delle attività imprenditoriali, favorendone il naturale sviluppo. Da questo punto di vista, con riferimento alle misure di sostegno, credo che alcune volte basterebbe che fosse noto e disponibile agli operatori tutto il ventaglio delle numerose misure di incentivazione esistenti sia a livello nazionale sia a livello regionale, operando, al contempo, ogni istituzione al proprio livello di responsabilità, il necessario riordino di tali strumenti, eliminando tutte le sovrapposizioni e duplicazioni esistenti e riducendo il "parco" a pochi significativi ed efficaci strumenti. Credo che tale riordino potrebbe fruttare il recupero di ingenti risorse che potrebbero essere utilizzate per rafforzare quelle misure che abbiano dimostrato di incidere davvero in termini di crescita e di sviluppo. Tale operazione risulterebbe ancora più efficace se a tale riordino contribuissero, sinergicamente, Stato e Regioni che potrebbero, reciprocamente utilizzare questa occasione anche per attuare concretamente le regole e i principi in materia di riparto delle competenze costituzionalmente garantite.

Ciò è tanto più essenziale se si tiene conto della progressiva riduzione delle risorse disponibili e anche della forte indicazione comunitaria di riduzione del volume globale di aiuti che andrebbero, in ogni caso, secondo tali indirizzi, orientati verso obiettivi di natura orizzontale (ricerca, sviluppo e innovazione, ambiente, ecc.) il che richiede una forte consapevolezza dei reali fabbisogni delle imprese e del tessuto produttivo nonché chiarezza, stabilità e flessibilità (non c'è contraddizione nei due requisiti) dei programmi di intervento nazionali e regionali.

In questa direzione si muovono anche le nuove disposizioni di "Industria 2015" che disegnano le linee fondamentali della futura, nuova, politica industriale.

Come è noto il 31 dicembre 2006 scadono i regimi di aiuto a finalità regionale approvati dalla CE sulla base dei precedenti "Orientamenti" 2000-2006 (in GUCE C/74/06 del 10/3/1998). Alla stessa data scade la Carta italiana per gli aiuti a finalità regionale (aree ammesse alle deroghe ex articolo 87 3. c e 87 3. a) approvata dalla CE per il periodo 2000-2006.

Il 31 dicembre 2006 cessano di essere in vigore anche i Regolamenti di esenzione per categoria (Reg. CE n. 70/2001 PMI, modificato dal Reg. CE n. 364/2004 Reg.

CE n. 2204/2002 occupazione e Reg. CE n. 68/2001 formazione per i quali è prevista a giorni la pubblicazione in GUCE della relativa proroga sino al 31 dicembre 2007.

Il 31 dicembre 2006 scade la disciplina comunitaria in materia di aiuti alla ricerca e sviluppo ma la CE ha già elaborato, consultando gli Stati membri, il nuovo schema di disciplina che sarà dedicato anche all'innovazione e che dovrebbe essere adottato entro la fine dell'anno.

Sono stati adottati anche i nuovi "Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese" (2006/C 194/02 in GUCE C194 del 18/8/2006).

E' stato adottato il nuovo Regolamento di esenzione per gli aiuti a finalità regionale (Reg. CE N. 1628/2006 del 24 ottobre 2006 in GUCE L 32 dell'1/11/2006) che consentirà di concedere aiuti a finalità regionale senza procedere alla relativa notifica se conformi al predetto Regolamento.

A dicembre 2007 scadrà anche Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente in merito alla quale è in corso da tempo la consultazione con gli Stati membri ai fini dell'adozione della nuova.

A partire, quindi, dal 1° gennaio 2007, tutti gli aiuti a diverse finalità dovranno risultare conformi ai nuovi inquadramenti.

A partire dalla stessa data prende avvio la nuova programmazione dei fondi strutturali comunitari ed è già in fase di definizione la programmazione regionale che sulla base del Quadro strategico nazionale dovrà declinare le priorità nei propri programmi operativi. Quale occasione migliore ma al contempo ineludibile per procedere, nella direzione indicata, ad una attenta riflessione in merito alle misure di incentivazione esistenti al fine di individuare quelle che meglio rispondono, al contempo e per ciò stesso, sia agli obiettivi di uno sviluppo duraturo delle Regioni, sia ai nuovi indirizzi di politica comunitaria in tema di concorrenza e di politica regionale.

Vorrei dedicare la seconda parte della mia esposizione ad alcune osservazioni/spunti di riflessione sulla questione della fiscalità di vantaggio alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sul caso "Azzorre", con riferimento all'approccio comunitario circa la rilevanza del requisito "territoriale", il tutto **in una prospettiva di possibile, ma difficile "superamento" del tradizionale approccio comunitario, contrario alle differenziazioni fiscali territoriali.**

Come sopra osservato, il principale criterio per applicare l'articolo 87 paragrafo 1, ad una misura fiscale è il fatto che la misura instauri, a favore di talune imprese dello Stato Membro, un'eccezione all'applicazione del sistema tributario. Si è osservato che occorre, quindi, determinare innanzitutto quale sia il sistema generalmente applicabile. Si dovrà, poi, valutare se l'eccezione a tale sistema o le differenziazioni al suo interno siano giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema stesso. In caso contrario si sarà in presenza di un aiuto di Stato. Una differenziazione o eccezione di una misura fiscale rispetto al sistema generale non fa della misura, quindi, necessariamente un aiuto di Stato qualora la stessa sia necessaria per il funzionamento e l'efficacia del sistema di imposizione fiscale.

**La limitazione territoriale non è, in realtà, di per sé criterio distintivo della qualificazione di aiuto, ossia di intervento selettivo**, ma, semmai, solo un indice indiretto e aggiuntivo a quello "canonico" in base al quale una misura si considera selettiva laddove avvantaggi determinate imprese e/o produzioni. Il carattere di selettività di misure fiscali non deriverebbe automaticamente dalla loro diversa incidenza fra i territori di uno stesso Stato o di Stati diversi, ma dovrebbe essere valutato esclusivamente in riferimento al fatto di favorire talune imprese o talune produzioni, dovendosi, quindi, considerare la relativa collocazione territoriale di tali imprese e/o produzioni, una mera circostanza di fatto. Le regole europee in materia di aiuti di Stato mirano, infatti, a impedire che questi falsino o minaccino di falsare la concorrenza, incidendo sugli scambi. A tale fine, nel contesto europeo di avanzato mercato unico, sono rilevanti sia aree economiche che coincidono con l'intero territorio di uno Stato, sia aree che costituiscono parti del territorio di uno Stato. La valutazione di compatibilità comunitaria di una misura dovrebbe, quindi, essere effettuata nel confronto, non tanto dei territori degli Stati ma, appunto, delle aree economiche in competizione.

Mi fa piacere sottolineare che, da tempo e in più occasioni, ho sostenuto queste idee nel confronto con i Servizi della DG Concorrenza trovando sempre una "chiusura" sul punto ed è, quindi, con grande soddisfazione che ho ritrovato questi concetti espressi nella sentenza della Corte di Giustizia di cui mi accingo a parlare.

Queste considerazioni aprono una possibile strada di confronto con la Commissione, anche in connessione con le conclusioni dell'Avvocato Generale Geelhoed nella causa C-88/03 davanti alla Corte di Giustizia (Repubblica portoghese contro Commissione europea concernente le "Riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche residenti nella regione

delle Azzorre”) del 20 ottobre 2005 e della successiva sentenza della Corte del 6 settembre di quest’anno, che avranno una sicura incidenza sull’orientamento comunitario.

La questione riguarda la possibilità di considerare la Regione e non lo Stato l’entità di riferimento, nell’analisi comunitaria delle variazioni da essa operate su una propria imposta, con la conseguenza, quindi, che interventi di differenziazione territoriale che oggi vengono qualificati quali aiuti di Stato, potrebbero, invece, essere considerati misure generali della Regione.

Come è noto secondo il Trattato, il sistema fiscale è riferibile allo Stato membro in quanto tale e non alle singole Regioni.

Il problema di fondo riguarda il discrimine tra normativa sugli aiuti di Stato e l’autonomia degli Stati in materia di fiscalità diretta.

Le argomentazioni sviluppate dall’Avvocato Generale e poi fatte proprie dalla Corte nella sentenza del 6 settembre u.s. sono volte a verificare in quali circostanze variazioni dell’aliquota di imposta applicabili ad una determinata area geografica, all’interno dello Stato membro, sono considerate selettive e, quindi, rilevanti ai fini dell’articolo 87 par. 1 del Trattato CE, qualificandosi come aiuto di Stato.

Se si guarda all’orientamento comunitario che prende a riferimento l’intero territorio nazionale, qualsiasi variazione limitata territorialmente, essendo selettiva, si qualificherebbe quale aiuto di stato. Se, viceversa si prende a riferimento l’area geografica in cui si applicano le variazioni, allora queste ultime perderebbero il carattere di selettività perché applicabili a tutte le imprese operanti in quell’area. Lo strumento per evitare le distorsioni della concorrenza sarebbe, in tale caso, quello dell’armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri che hanno un’incidenza diretta sul mercato interno (articoli 94, 96 e 97 del Trattato) e non quello del divieto degli aiuti di Stato.

Si tratta, quindi, di stabilire in quali circostanze prevale la “giurisdizione” regionale.

L’avvocato Generale, ripreso poi dalla Corte, individua tre diverse fattispecie, sulle quali richiamo la vostra attenzione in merito alle riduzioni dell’aliquota d’imposta nazionale a favore di una determinata area geografica che differiscono quanto alle conseguenze in merito ai profili che ci interessano.

**La prima** situazione si verifica quando il governo centrale di uno Stato membro decide unilateralmente che l’aliquota d’imposta nazionale debba venire ridotta con riguardo ad un’area geografica designata.

In questo caso l'Avvocato Generale conclude nel senso che tale misura è chiaramente selettiva, in quanto è presa da un unico ente e si applica esclusivamente ad una porzione geografica del territorio di sua competenza, ma vedremo come sia interessante constatare che la Corte ritenga che **la limitazione territoriale non sia, invece, di per sé indice di selettività.**

**La seconda** situazione riguarda il caso in cui tutti gli enti territoriali di un particolare livello (regioni, comuni o altro), possono autonomamente stabilire l'aliquota d'imposta per il territorio di loro competenza, con riferimento o meno all'aliquota d'imposta «nazionale».

In tal caso la Commissione europea ritiene che le misure adottate da un ente locale nell'esercizio di tali poteri, che siano generalmente applicabili all'interno del suo territorio, non sono selettive ai sensi dell'articolo 87, n.1, CE - anche qualora un ente adotti aliquote d'imposta più basse rispetto a tutti gli altri. In tale caso, si è ragionato nel senso che se è vero che ciascun ente locale è libero di fissare l'aliquota d'imposta applicabile nel suo territorio indipendentemente dal governo centrale, non ha senso prendere l'intero territorio dello Stato membro come contesto di riferimento ai fini dell'accertamento della selettività. Sarebbe artificioso individuare un'«aliquota media nazionale» cui comparare l'aliquota particolare applicabile all'interno di una regione, poiché quest'ultima cambierebbe probabilmente da regione a regione. Tuttavia, l'aspetto rilevante che fa concludere nel senso dell'assenza di selettività risiede nella considerazione che ciò che qualifica come selettiva una misura fiscale è che essa rappresenti un'eccezione o una deroga al sistema tributario generale e l'idea di «eccezione» o di «deroga» ha senso, dal punto di vista concettuale, solo qualora si possa stabilire una «regola» di portata nazionale - cosa che risulta impossibile in una situazione in cui ciascuna amministrazione locale dispone del potere di fissare autonomamente le proprie aliquote d'imposta.

**Per l'Italia il caso della variazione dell'1% dell'aliquota IRAP, attribuita ugualmente a tutte le Regioni potrebbe rientrare in tale fattispecie.** Devo dire che sulla base di queste argomentazioni ho, in passato sostenuto che le variazioni IRAP a livello regionale non potessero essere qualificate come selettive come, invece, ogni tanto sembrava echeggiare dai confronti con i Servizi della DG Concorrenza. Come è noto, infatti, il Dlgs. n. 446/1997 istitutivo dell'IRAP prevede che le Regioni possano prevedere variazioni dell'aliquota base del 4,25%. Il peso della riduzione incide diversamente in relazione al valore della produzione prodotta all'interno di ciascuna Regione e, quindi, tenuto conto delle variazioni regionali di

tale aliquota, non è possibile (sulla scorta del ragionamento dell'Avvocato Generale e ripreso dalla Corte) stabilire un'aliquota effettiva nazionale alla quale rapportare quella particolare applicabile in ambito regionale, con la conseguenza di non poterla considerare selettiva a condizione, ovviamente che non vi sia alcuna differenziazione per settori produttivi, nel qual caso l'elemento di aiuto sarebbe indubbio.

**La terza** situazione è quella nella quale ci si trovi di fronte ad un'aliquota d'imposta ridotta rispetto a quella nazionale, decisa da un ente territoriale ed applicabile unicamente all'interno dell'area di sua competenza. In tal caso l'Avv.to Generale, ripreso anche qui dalla Corte ritiene fondamentale stabilire se la detta riduzione sia stata decisa da un ente territoriale che gode di autonomia effettiva rispetto al governo centrale dello Stato membro. E a tal fine precisa che affinché si possa parlare di «autonomia effettiva», occorre che l'ente interessato goda di autonomia **sia sotto il profilo istituzionale, procedurale e finanziario**, e precisamente:

- *autonomia istituzionale*: la decisione è presa da un ente territoriale dotato di un proprio statuto costituzionale, politico e amministrativo, indipendente dall'autorità centrale;
- *autonomia procedurale*: la decisione è presa da un ente territoriale conformemente ad una procedura all'interno della quale l'autorità centrale non ha alcun potere di intervenire direttamente rispetto alla determinazione dell'aliquota d'imposta, e in assenza di qualsiasi obbligo per l'ente territoriale di tenere conto degli interessi dell'autorità centrale all'atto di determinare la detta aliquota;
- *autonomia finanziaria*: l'aliquota d'imposta ridotta applicabile nella regione interessata non deve essere compensata da sovvenzioni o contributi elargiti dal governo centrale, in modo tale che le conseguenze economiche di tali riduzioni ricadano esclusivamente sulla regione stessa. In tali circostanze, le decisioni relative al modo ed all'ammontare dell'imposizione cui sottoporre i soggetti passivi rientrano fra le prerogative fondamentali della politica del governo regionale. Tali decisioni incideranno direttamente sulle voci del bilancio regionale destinate, per esempio, al finanziamento del trasporto pubblico o delle infrastrutture. Il governo regionale potrebbe, in particolare, optare per un approccio del tipo «più imposte - più spesa pubblica», decidendo quindi di aumentare il gettito fiscale e di destinare

maggiori investimenti ai servizi pubblici, oppure potrebbe scegliere di ridurre le imposte e mantenere un settore pubblico ridotto. Se i tagli delle imposte non vengono controbilanciati con sovvenzioni statali, la detta decisione di politica economica locale a sua volta inciderà sul settore delle infrastrutture e sull'ambiente economico in cui operano le imprese situate nella regione. Tali imprese e quelle ubicate all'esterno della regione considerata si trovano quindi ad operare in condizioni giuridiche ed economiche diverse e tra loro incomparabili.

Qualora siano presenti tutti questi aspetti dell'autonomia, allorché un ente territoriale decide di istituire un'aliquota d'imposta inferiore a quella nazionale, la sua decisione non potrà essere considerata «selettiva» ai sensi dell'articolo 87, n. 1, CE. In tali casi, il fondamento stesso della tesi sostenuta dalla Commissione - basata sul «ruolo fondamentale» che svolgerebbero le autorità centrali degli Stati membri «nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese» - viene meno.

Tuttavia, qualora manchi uno dei suddetti aspetti dell'autonomia, la riduzione dell'aliquota d'imposta dovrebbe, a mio parere, essere qualificata come selettiva ai sensi dell'articolo 87, n. 1, CE.

Come ho anticipato, in data **6 settembre 2006** la Corte di Giustizia ha emesso la sentenza in merito al caso "Azzorre", respingendo il ricorso della Repubblica portoghese in quanto, per le questioni che qui interessano, ha ritenuto che le riduzioni fiscali introdotte nella Regione Azzorre, ascrivibili alla terza situazione, non soddisfacessero i criteri indicati dall'Avvocato Generale con riferimento a tale situazione e che la Corte ha, come detto, fatto propri.

La Corte ha ripercorso le tre situazioni delineate dall'Avvocato generale.

**Quanto alla prima** (riduzione di aliquote fiscali - operata dallo Stato su propri tributi - solo in alcune aree del territorio nazionale) rispetto alla quale le conclusioni dell'Avvocato generale erano nel senso della selettività e, quindi, dell'aiuto di Stato, è interessante constatare come la Corte non esprima la propria adesione ma, viceversa, affermi che la differenziazione territoriale non significhi necessariamente selettività, ma su questo tornerò fra un attimo.

**Quanto alla seconda** (riduzione di aliquote fiscali da parte degli enti territoriali sulla base di facoltà attribuite dallo Stato ugualmente a tutti) ha confermato che in

tal caso non si versi in ipotesi di aiuto di Stato non essendo possibile individuare un livello impositivo normale che possa rappresentare il parametro di riferimento.

**Quanto alla terza** (un ente regionale o territoriale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente alle imprese situate all'interno del territorio di sua competenza) che è quella più interessante con riferimento al nostro Ordinamento e alle sue prospettive di riforma, la Corte ha fatto importanti affermazioni.

Ha, infatti, affermato che in quest'ultima situazione, il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale potrebbe limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento **qualora l'ente territoriale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza** e non vi è chi non colga l'importanza di tale affermazione con riferimento al ruolo delle autonomie locali quali protagoniste del proprio sviluppo.

Affinché una decisione presa in simili circostanze possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è, tuttavia, necessario, come già osservato dall'Avvocato generale che tale decisione **sia stata adottata da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale.** Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, **ed questo un altro profilo molto rilevante con riferimento al nostro ordinamento,** 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.**

Da quanto precede risulta che un'autonomia politica e fiscale rispetto al governo centrale che sia sufficiente per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni comunitarie relative agli aiuti di Stato presuppone che l'ente infrastatale sia dotato, non solo della competenza per adottare, nel territorio di competenza, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale, **ma altresì che detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura.**

**In realtà le misure compensative ponendosi logicamente a valle della riduzione ipotizzata, dovrebbero lasciare impregiudicata la questione principale della possibilità stessa della riduzione. Le misure compensative in quanto tali, se non direttamente finalizzate a compensare tali riduzioni e, quindi, se non si traducono in un intervento selettivo, dovrebbero porsi in una posizione neutra dal punto di vista comunitario, riguardando i rapporti finanziari tra Stato e Regioni e le scelte di finanza pubblica e non avendo, quindi, per ciò solo, alcuna incidenza sugli scambi.**

L'introduzione di misure compensative dirette rileva, però, per un altro profilo (è in questo senso che va forse letto il sopra indicato requisito dell'autonomia finanziaria) in quanto sembra rappresentare una contraddizione evidente rispetto all'affermazione - necessaria ai fini del "via libera" comunitario - dell'autonomia fiscale regionale. Tale autonomia fiscale delle Regioni risulterebbe, infatti, contraddetta proprio dall'intervento dello Stato.

Si potrebbe, allora, intervenire con modalità strumenti tali da evitare la diretta qualificazione delle misure come compensative e, quindi, tali da porsi come sostanzialmente selettive e volte a favorire talune imprese o talune produzioni, cercando, viceversa, di configurare e qualificare l'intervento come ascrivibile ad una misura di finanza pubblica.

La condivisione puntuale da parte della Corte delle considerazioni dell'Avvocato Generale potrebbe, quindi, lasciare aperta la possibilità che, con le precisazioni e condizioni indicate dalla sentenza e in una prospettiva di attuazione del federalismo fiscale, possano essere introdotte aliquote fiscali differenziate a livello regionale rispetto a quelle nazionali.

Un aspetto è, tuttavia, importante precisare. Sulla base delle fattispecie esaminate che, ripeto, riguardano casi di differenziazioni fiscali, operate a livello territoriale, ma con riferimento ad un'aliquota fissata a livello nazionale per imposte nazionali e sulla base dei principi presi a riferimento, ritengo che le Regioni per **i propri tributi** potrebbero, a maggior ragione applicare sul proprio territorio le riduzioni di aliquote da esse stesse fissate e ove fossero applicate senza discriminazione per imprese o settore produttivo e riguardassero l'intero territorio, le stesse non costituirebbero aiuti di Stato.

**Da ultimo alcune finali considerazioni.**

Ai fini dello sviluppo del dibattito in tema di fiscalità differenziata e di principi e regole in materia di aiuti di Stato è interessante segnalare alcuni passaggi significativi della sentenza che, a proposito della limitazione territoriale quale criterio di per sé distintivo della qualificazione di aiuto, ossia di intervento selettivo, vanno esattamente nella direzione delle riflessioni sopra esposte e sulle quali insisto da tempo, e che potrebbero essere utilizzate nell'ipotesi di avvio di un confronto con la CE su questi temi. Sulla questione, al punto **57** della sentenza, la Corte così si esprime: **“l’ambito di riferimento non deve essere necessariamente definito entro i limiti del territorio dello Stato membro interessato, cosicché un provvedimento che concede un beneficio solo in una parte del territorio nazionale non è per ciò solamente selettivo ai sensi dell’art. 87, n. 1, CE”**, al punto **58**: **“Non si può escludere che un’entità infrastatale sia dotata di uno statuto di fatto e di diritto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell’ambiente politico ed economico in cui operano le imprese. In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l’entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell’obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato”**, al successivo punto **60**: **“Non si può (tuttavia) dedurre che una misura sia selettiva ai sensi dell’articolo 87, n. 1, CE per il solo fatto che si applica esclusivamente ad una zona geografica limitata del territorio di uno Stato membro.”** e, ancora al punto **61**: **“Né si può, tanto meno, dedurre (...) che una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva.”**

Come vi dicevo prima, è stata per me una grande soddisfazione leggere queste affermazioni perché da tempo andavo sostenendo questo punto di vista nelle interlocuzioni con i Servizi della DG Concorrenza che, viceversa, hanno sempre rigorosamente applicato la regola differenziazione territoriale = selettività. Come dicevo prima, infatti, ritengo che **nel contesto europeo di avanzato mercato unico, sono rilevanti sia aree economiche che coincidono con l'intero territorio di uno Stato, sia aree che costituiscono parti del territorio di uno Stato. La valutazione di compatibilità comunitaria di una misura dovrebbe,**

**quindi, essere effettuata nel confronto, non tanto dei territori degli Stati ma, appunto, delle aree economiche in competizione.**

Così conclude al punto **62**: ***“Al fine di valutare la selettività di una misura adottata da un’entità infrastatale e intesa, come la misura in questione, a stabilire, unicamente in una parte del territorio di uno Stato membro, un’aliquota fiscale ridotta in confronto all’aliquota in vigore nel resto del detto Stato membro, occorre, come è stato esposto al punto 58 della presente sentenza, verificare se il detto provvedimento sia stato preso da tale entità nell’esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al governo centrale e, eventualmente, accertare se il provvedimento si applichi effettivamente a tutte le imprese situate o a tutte le produzioni realizzate nel territorio di competenza di tale entità.*”**

**Ringrazio ancora per avermi invitato e per la pazienza che avete avuto ad ascoltarmi.**

## **Intervento del Dott. Benedetto Mineo**

### **“Politiche di agevolazione fiscale della Regione Siciliana”.**

Il contesto, inteso come insieme di aspettative e fattori quali l'immagine e la reputazione di un territorio, la trasparenza e la certezza delle regole, la qualità della vita e la sicurezza pubblica, l'efficienza delle pubbliche amministrazioni rappresentano oggi fattori decisivi e premesse indispensabili per realizzare una crescita duratura e sostenibile.

Tuttavia é innegabile che nell'ambito delle politiche volte all'attrattività degli investimenti e all'incremento della competitività del sistema, la politica fiscale ha, insieme ad altri elementi: come la qualità delle infrastrutture, il costo del lavoro, ed altri fattori, quali la trasparenza, l'efficienza della pubblica amministrazione, un ruolo decisivo.

L'esperienza irlandese, dimostra infatti che la minore imposizione fiscale è solo una delle variabili maggiormente attrattive per gli investimenti diretti dall'estero.

La Regione siciliana nella passata legislatura ha adottato due tipi di interventi finalizzati allo sviluppo economico.

Da un lato gli aiuti orizzontali destinati alle imprese di taluni settori come la pesca, l'agricoltura, il turismo e così via, dall'altro aiuti consistenti in agevolazioni fiscali ad alcune tipologie d'impresa, come PMI, cooperative e imprese operanti nei settori dell'artigianato, del turismo, del commercio, dell'agro-alimentare, dell'information-technology, settori che esprimono nell'ambito dell'economia siciliana maggiore dinamismo e vivacità.

Il legislatore regionale ha inoltre introdotto l'esenzione IRAP per alcune tipologie di imprese quali: ONLUS, Coop. sociali, imprese femminili e imprese di nuova costituzione in virtù vuoi della loro rilevanza sociale vuoi dello speciale interesse che si raccorda alla nascita di nuove imprese e di nuova imprenditorialità.

Benché, indirettamente, la passata legislatura ha poi introdotto, sulla scorta di un'analogia ma più ristretta disciplina statale, un regime fiscale finalizzato a favorire l'aggregazione fondiaria, regime consistente nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastali e nell'applicazione delle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa, degli atti di disponibilità di fondi agricoli.

Anche in questo caso la misura agevolativa, accanto alle misure di settore, hanno avuto un positivo impatto sul tessuto economico.

Orbene dall'esperienza irlandese, dalla nostra più prossima e ristretta esperienza e da considerazioni di politica economica largamente condivise, discende che per il

rilancio economico della Sicilia è necessario che si giunga a un abbassamento sostanziale della pressione fiscale (cosiddetta fiscalità di vantaggio).

Come è noto la Commissione europea limita i c.d. aiuti di Stato, in quanto distorcono la concorrenza, ma non entra nel dettaglio su come uno Stato possa applicare le imposte.

Il problema che si pone è, pertanto, quello di verificare la conformità delle agevolazioni fiscali che si intendono introdurre con l'ordinamento comunitario, che dichiara incompatibili con il mercato comune - nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri - gli "aiuti" concessi "sotto qualsiasi forma" che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Sono ammessi, in deroga al principio dell'incompatibilità con il mercato comune, gli aiuti che mirano a promuovere lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si registri una grave forma di sottoccupazione.

In via eccezionale, un aiuto al funzionamento può essere ammesso:

- nelle aree di cui all'articolo 87.3.a del Trattato (ex Regioni obiettivo 1-Convergenza dal 2007);
- a condizione che sia giustificato in funzione del contributo allo sviluppo regionale e della sua natura, e di livello proporzionale agli svantaggi che intende compensare.

La percorribilità effettiva di una richiesta di fiscalità differenziata non può dunque prescindere da una chiara dimostrazione del divario che si intende compensare.

La Corte di Giustizia europea ha recentemente aperto uno spiraglio alla fiscalità di vantaggio, laddove, nel decidere la causa c 88/03, riguardante un regime fiscale agevolativo generalizzato a tutte le imprese delle Azzorre, ha affermato la compatibilità con il diritto comunitario delle agevolazioni adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato purché dotati sul piano costituzionale di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale.

La sentenza è di grande rilievo in quanto introduce un principio innovativo in grado di aprire la strada a nuove modalità di intervento in tema di fiscalità di vantaggio.

La Corte di Giustizia nella citata sentenza c 88/03, modifica l'orientamento della Commissione Europea della c.d. selettività territoriale, 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, e 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 prima ipotesi la Corte ritiene ci si trovi sempre dinanzi ad un aiuto di Stato.

Con riferimento alla seconda ipotesi (di cui è esemplificativa la potestà di variazione dell'1% dell'aliquota IRAP attribuita «simmetricamente» a tutte le regioni), la Corte ritiene che la simmetrica attribuzione alle collettività territoriali del potere di variare l'aliquota faccia sì che non ci sia la possibilità di individuare un livello imponibile normale di riferimento che possa fare da parametro sulla base del quale ipotizzare l'esistenza di una deroga al trattamento generale e pertanto la misura non costituisce aiuto di Stato.

Con riferimento alla terza ipotesi (cui sono riconducibili alcune manifestazioni della potestà tributaria delle regioni a statuto speciale, ed in particolare della regione siciliana), 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.

Alla luce del quadro fin qui delineato, si impone un approfondimento legato alla valutazione delle vigenti disposizioni di agevolazione fiscale.

Dette norme costituiscono per la Regione siciliana un primo passo nell'utilizzo della fiscalità di vantaggio, che abbisogna ora di una ulteriore e decisiva fase.

Tenendo innanzitutto conto della nuova realtà in cui le imprese si trovano a operare che è quella, per essere immediati e sintetici, in cui gli Stati sono entrati in una competizione fiscale, la competizione non riguarda più l'impresa in quanto tale riguarda il territorio nella sua più vasta accezione ivi compresa la dimensione tributaria. Nel nostro caso dobbiamo vedere non tanto quello che succede in Lombardia o in Campania quanto quello che succede in Tunisia, in Turchia o nell'Est europeo.

Al fine della valutazione delle concrete situazione di vantaggio o di svantaggio dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo abbiamo presentato assieme alla regione Calabria ed a regioni della Grecia un progetto all'Unione europea per il finanziamento di una apposita ricerca.

A tale fase ci stiamo accingendo anche ricorrendo a una collaborazione interistituzionale, che in questa sede possiamo dire non avere molti precedenti, che ha visto con il coordinamento del dipartimento finanze interagire funzionari dell'Assemblea Regionale, dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza, di vari altri Dipartimenti regionali e dell'Agenzia delle Entrate, ai quali vanno i miei più sentiti ringraziamenti per l'apporto che hanno dato e che stanno dando.

In tale sede è stato cercato un meccanismo agevolativo che favorisca da un lato nuovi investimenti e insediamenti di nuove iniziative imprenditoriali nel territorio della Regione Siciliana e/o lo sviluppo delle realtà produttive già esistenti.

Tale meccanismo è stato individuato nel credito d'imposta per investimenti già previsto dall'art. 8 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, misura autorizzata dalla UE, unanimemente ritenuto un valido strumento, utile alle imprese, in quanto permette loro una celere definizione dell'iter istruttorio che è automatico e si conclude entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Per quanto riguarda la congrua dotazione finanziaria, si sta valutando l'ipotesi di ricorrere ai fondi comunitari nei limiti di intensità di aiuto previsti dalla emananda Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013.

La bozza di disegno di legge che abbiamo elaborato è già stata visionata informalmente dagli uffici della competente Commissione Europea, i quali non hanno mosso critiche all'impianto generale della norma. Detto testo pertanto non dovrebbe rischiare censure da parte dell'UE.

Ritengo a questo punto di dover sottolineare la presenza nella bozza di disegno di legge di un criterio cui annetto una grande importanza.

Il disegno di legge, infatti, prevede un meccanismo premiante per le imprese che si aggregano, nel senso che l'intensità dell'aiuto sarà crescente al crescere delle dimensioni aziendali.

Inoltre abbiamo ritenuto opportuno prevedere un limite massimo dell'investimento agevolabile.

Gli effetti della crescente concorrenza globale, unitamente a fattori strutturali interni che traggono origine dal sottodimensionamento delle imprese hanno progressivamente intaccato la capacità di sviluppo, impedendo o rallentando il processo di riposizionamento verso segmenti di produzione a più alto valore aggiunto.

La peculiare struttura del sistema produttivo siciliano per classi dimensionali delle imprese, troppo piccole, anche per i mercati interstiziali, per sfruttare pienamente le opportunità offerte dal mercato mondiale e troppo carenti dal punto di vista delle risorse umane per trarre beneficio dalle nuove tecnologie, non è stata in grado di reggere l'impatto derivante dall'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, condizionando la dinamica della crescita della nostra economia.

Le microimprese - con meno di 10 addetti - rappresentano il 63 per cento degli occupati rispetto al corrispondente dato nazionale pari al 50 per cento e la media di lavoratori dipendenti per ciascuna impresa è pari a 3,8 unità rispetto al corrispondente dato nazionale pari 6,6 unità, dati che indicano una certa frammentazione del tessuto produttivo.

La Relazione sulla Situazione Economica della Regione Siciliana - anno 2005 - evidenzia, altresì, che sul rallentamento complessivo della domanda aggregata ha influito anche il modesto contributo alla crescita del PIL fornito dagli investimenti e la contrazione delle esportazioni nette che sottraggono quasi un punto percentuale alla crescita.

Anche nel settore agricolo e della pesca l'esigenza di fare sistema e di unire le forze è un'esigenza impellente se non si vuole soccombere al mutato scenario internazionale.

Per esempio una ricerca di Agri2000 ha censito all'estero un forte dinamismo di aggregazione: in Francia e Germania vi sono forme di aggregazione che hanno consentito una maggiore efficienza economica e l'avvio di nuovi settori di attività spesso preclusi all'azienda singola.

Da qui la necessità di favorire diverse forme di aggregazione tra imprese, che possano generare una serie di efficienze e di miglioramenti di prodotto e di processo.

Concludendo l'azione del governo regionale in questo campo é indirizzata a politiche fiscali che favoriscano gli investimenti verso settori innovativi, la crescita dimensione e l'accesso al credito a condizioni almeno pari ai nostri diretti concorrenti.

Per le ragioni che ho sin qui illustrato appare evidente che una politica fiscale orientata al sostegno ed allo sviluppo delle imprese può ben rientrare nel novero degli strumenti che il governo regionale può attivare, a condizione però che siano rispettati le condizioni che la Commissione Europea pone sulla base dei principi di salvaguardia delle condizioni di parità competitiva fra imprese e fra territori.

Pertanto, l'accesso ad una fiscalità di vantaggio o comunque di sostegno alle attività economiche deve essere sostenuta da analisi economiche che dimostrino la sussistenza delle condizioni in presenza delle quali è possibile derogare ai principi di salvaguardia vigenti nell'UE.

La politica fiscale può essere orientata all'attrazione degli investimenti, e perciò può essere orientata a creare, assieme ad altri strumenti, i differenziali di vantaggio che possono attrarre investimenti esterni. Ma oltre ad attrarre investimenti esterni, la politica fiscale può essere finalizzata a sostenere le imprese che scontano svantaggi competitivi generati da oggettivi deficit dei contesti di localizzazione, per la carenza di infrastrutture, per la qualità dei servizi pubblici e in generale da condizioni extra-aziendali che generano diseconomie e che disallineano la capacità competitiva delle imprese rispetto a quelle impegnate nelle medesime produzioni ma localizzate in aree più favorite.

In questi casi la "fiscalità di sostegno" trova, a nostro avviso, pieno fondamento economico e piena legittimità dal punto di vista dei principi che presiedono al funzionamento del mercato nell'Unione Europea.

Il Governo regionale intende predisporre interventi che rientrano nell'ambito della cosiddetta "fiscalità di sostegno" alle imprese localizzate nella nostra Regione; ma per far ciò deve documentare l'esistenza dei divari di competitività a carico delle imprese regionali e la loro riconducibilità a gap strutturali generati dalla insufficiente dotazione di infrastrutture, dalla marginalità geo-economica, dai principali mercati, etc. La previsione di forme di agevolazione fiscale di natura compensativa e la loro stessa intensità deve essere ragionevolmente riconducibile all'esistenza di tali gap competitivi e la loro misura deve essere commisurata correttamente all'entità degli stessi. Altrimenti diventerebbero insormontabili le

osservazioni europee in ordine all'ammissibilità delle misure, in quanto violerebbero la concorrenza all'interno del mercato comunitario.

Per approfondire questi temi e giungere a risultati che sostengano ragionevolmente la formulazione di "politiche fiscali di sostegno" alle imprese, l'Assessorato regionale Bilancio e Finanze ha costituito un gruppo di ricerca formato da docenti delle Università di Palermo e di Catania. Il gruppo di ricerca ha formalizzato un piano di lavoro articolato in due fasi. Nella prima fase la ricerca ha per oggetto la quantificazione, attraverso i bilanci delle imprese manifatturiere gestite nella forma di società di capitale, delle aree funzionali e delle tipologie di costi sui quali si manifestano con maggiore incisività gli svantaggi competitivi generati dalla localizzazione nel territorio regionale. Questi ultimi saranno determinati comparando per gli stessi settori produttivi le imprese localizzate in Sicilia con quelle operanti in altra regione al di fuori dell'area dell'Obiettivo1. A questa prima fase della ricerca ne seguirà una seconda nella quale l'analisi verrà estesa, su base campionaria, alle imprese condotte nella forma di società di persone e di ditte individuali per le quali i dati contabili non possono essere desunti da documenti contabili depositati.

L'analisi che sarà svolta servirà anche a supportare la valutazione ex-ante dell'impatto sul sistema produttivo regionale delle misure contenute nel disegno di legge regionale "credito di imposta per investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese", e la valutazione dell'efficacia delle risorse pubbliche destinate ad agevolare gli investimenti.

## **Intervento del dott. Salvatore Di Gregorio**

### ***“Fiscalità differenziata e competenza della Regione Siciliana”.***

L'intervento parte da questa domanda: le condizioni giuridico - costituzionali e finanziarie quali sono enunciate dalla Corte di giustizia in questa sentenza del settembre scorso che rendono plausibile la qualificazione di misure fiscali adottate dalle regioni, come misure di carattere generale e non già come aiuti di stato, possono ritenersi sussistenti nell'assetto statutario siciliano? Naturalmente dare una risposta a tale domanda e darla in via generale e non con riferimento a specifiche misure non è questione semplice; tuttavia possiamo sicuramente avviare un ragionamento di ordine generale e possiamo approfondire le argomentazioni, anche alla luce della straordinaria attenzione che vi è sul tema. Mi sembra indovinata anche la formula scelta per questo incontro che coinvolge diversi ambiti istituzionali, che, a vario titolo, potranno essere coinvolti nel mettere a punto possibili iniziative; vi posso testimoniare che c'è in giro uno straordinario fervore nei gruppi parlamentari, richieste di carte, di approfondimenti. Avviare dunque una riflessione concertata sul tema, più che opportuno, mi sembra necessario. Vengo subito al tema.

I termini della questione sono noti e dunque io li richiamerò brevemente solo per quegli aspetti più immediatamente funzionali al ragionamento che intendo fare.

La novità fondamentale introdotta dalla Corte di giustizia è nel seguente enunciato: *non è sostenibile in via di principio* (come invece storicamente sostenuto dalla Commissione) **che una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva**; *a determinate condizioni, per la Corte di Giustizia, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non già il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre...* e dunque sia da qualificare come aiuto di stato ovvero come misura di carattere generale. A determinate condizioni appunto. Quali sono queste condizioni?

Intanto che l'ente che dispone la riduzione dell'aliquota d'imposta, abbia la competenza di rango costituzionale ad adottare la misura **(autonomia istituzionale)**; condizione questa, necessaria ma non sufficiente: occorre che *la decisione sia stata assunta, senza intervento diretto da parte del governo centrale rispetto al suo contenuto ed indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello stato (autonomia procedurale) e, soprattutto, che*

*detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura (autonomia finanziaria).*

Nel caso del ricorso del Portogallo a cui si riferisce la sentenza, che riguarda misure di riduzione delle aliquote delle imposte personali e sulle imprese, applicate nella regione autonoma delle isole Azzorre, la Corte non ha ritenuto realizzate tutte queste condizioni ed arriva alla decisione di rigettare il ricorso: le misure vengono considerate aiuti di stato ed autorizzate (con alcuni limiti) in quanto finalizzate a superare gli svantaggi strutturali dovuti alla insularità delle Azzorre ai sensi del comma 3 dell'articolo 87.

Vediamo brevemente come si arriva a tale decisione e valutiamo i passaggi con l'occhio rivolto alla realtà siciliana.

Quello che appare decisivo nelle motivazioni della Corte, al fine di valutare il carattere selettivo o meno, dell'intervento dell'ente regionale, è verificare se quell'ente **ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico - economico in cui operano le imprese**; che sia cioè il soggetto istituzionale effettivamente titolare delle sorti economiche di quella realtà. Se così è, per la Corte, *il contesto giuridico rilevante per valutare la misura, potrebbe limitarsi all'area geografica di riferimento dell'intervento* e non già all'intero territorio nazionale come sostenuto dalla Commissione.

Come si fa a definire i caratteri di tale contesto?

Qui la Corte richiama e fa proprie le considerazioni che sul punto aveva svolto l'Avvocato generale.

Il concetto centrale è quello *della autonomia effettiva dell'ente sotto il profilo istituzionale, procedurale e finanziario.*

- 1. Sotto il profilo istituzionale, l'ente si deve caratterizzare per uno statuto costituzionale, politico ed amministrativo indipendente dall'autorità centrale;*
- 2. Sotto il profilo procedurale occorre che la decisione venga assunta nel quadro di una procedura nella quale l'autorità centrale non ha alcun potere di intervento e di converso la regione non ha alcun obbligo di tenere conto degli interessi dell'autorità centrale;*
- 3. Sotto il profilo della Autonomia finanziaria, occorre che l'onere finanziario della riduzione della aliquota rimanga effettivamente a carico dell'ente che la ha disposta e non ci siano nel sistema, meccanismi compensativi che trasferiscano di fatto a carico dello stato le conseguenze finanziarie della decisione.*

Queste condizioni sono sostenute da una argomentazione di questo tipo: se i tagli delle imposte non vengono controbilanciati da sovvenzioni statali, la decisione di politica economica che la sostiene, a sua volta inciderà sull'ambiente economico in cui operano le imprese (sottraendo per esempio risorse a politiche economiche alternative o alle infrastrutture) di guisa tale che tali imprese e quelle che operano all'esterno si ritrovano in contesti giuridici ed economici non comparabili; dunque quel livello di normalità cui riferire il concetto di selettività di una misura, va ricercata all'interno dell'ambito di applicazione della misura stessa e non già rispetto a contesti non comparabili.

Conclusione: qualora ricorrano insieme tutti questi elementi caratterizzanti l'autonomia di una entità infrastatale, quella decisione non potrà essere considerata selettiva; qualora manchi uno soltanto di tali elementi, la riduzione di aliquota dovrà essere qualificata come selettiva.

Applicando tali principi al caso delle Azzorre la conclusione, come detto, è negativa. Vediamo perché.

Pur riconoscendo che la competenza delle Azzorre, come regione autonoma ai sensi della Costituzione Portoghese, in materia di determinazione delle aliquote dei tributi, è di rango costituzionale, in realtà i meccanismi costituzionali della **solidarietà nazionale** previsti dalla Costituzione Portoghese (nel cui ambito si collocano queste competenze ad adattare alle esigenze locali i tributi), portano a concludere che la decisione presa non rispetta le condizioni di autonomia procedurale e finanziaria nel senso indicato in precedenza.

Come funziona la Solidarietà nazionale nel sistema costituzionale portoghese?

In sostanza essa si realizza attraverso un modello cooperativo Stato-Regione finalizzato alla promozione dello sviluppo; gli strumenti finanziari di tale politica sono fondamentalmente (accanto alle prerogative di cui si è detto sull'adattamento alle esigenze regionali del sistema tributario) nei trasferimenti a carico del bilancio dello stato; ne consegue, per la Corte, che la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote, è indissolubilmente legata e dipende finanziariamente dai trasferimenti dello stato: sicché viene a mancare sia una reale autonomia procedurale (dato il modello concertativo della solidarietà nazionale) che finanziaria, considerato il sostanziale effetto sostitutivo rispetto al minore gettito dei tributi, dei trasferimenti a carico del bilancio statale a titolo di solidarietà nazionale.

Conclusione: le riduzioni fiscali adottate dalle Azzorre sono da considerarsi misure selettive e non misure a carattere generale.

Veniamo alla realtà della Sicilia.

Le questioni che si devono valutare sono:

1. La competenza costituzionale della Regione sulla disciplina dei tributi erariali;
2. Il rapporto tra diritto interno e diritto comunitario in relazione ai limiti sulla competenza regionale in materia di tributi erariali.
3. Il modello della solidarietà nazionale presente anche nel nostro ordinamento statutario.

Dunque la prima questione che viene in considerazione riguarda rango ed ambito della competenza regionale sulla disciplina dei tributi erariali. Di questa questione ci siamo occupati molte volte e, per ultimo, con riferimento ai lavori della Commissione per la revisione dello statuto sul finire della passata legislatura. In quella occasione, ricorderanno molti colleghi, ci siamo permessi di avanzare una serie di obiezioni alla proposta della Commissione di riformulare l'articolo 36 sul modello del nuovo testo del 119 della Costituzione, convinti che ciò minava i presupposti fondamentali sui quali la stessa Corte Costituzionale aveva riconosciuto la speciale competenza della regione sulla disciplina dei tributi erariali.

Qual'era l'argomentazione? In breve, il nuovo titolo V definisce un assetto delle competenze in materia di disciplina dei tributi, tra stato e regioni che si può così riassumere:

- la competenza esclusiva dello stato sui tributi erariali (secondo comma articolo 117 lett. e)
- la competenza primaria, nel quadro dei principi generali di coordinamento, delle regioni sui tributi propri (articolo 117 quarto comma, competenza residuale);
- la competenza concorrente in materia di coordinamento tributario e finanziario (articolo 117 comma 3 e articolo 119).

**Un assetto che esclude qualsiasi competenza delle regioni sull'ordinamento dei tributi erariali** (parliamo di competenza costituzionale e non già della possibilità di intervenire sulle aliquote e sulle basi imponibili, nei limiti che la stessa disciplina sui singoli tributi può rimettere alle regioni).

Allora si argomentò che mutuare dal 119 la struttura dell'assetto statutario dei tributi, avrebbe collocato anche il profilo della competenza sulla disciplina, nel medesimo contesto di riparto contemplato nel titolo V, rispetto al quale invece la Corte Costituzionale ha nel tempo sancito e riconosciuto alla regione siciliana, una

posizione davvero speciale perché non è contemplata nel 119: **appunto la competenza della regione ad intervenire legislativamente sulla disciplina dei tributi erariali.**

Una specialità che secondo la giurisprudenza costituzionale, discende proprio dalla particolare formulazione dell'articolo 36 dello statuto vigente e dal connesso primo comma dell'articolo 6 delle norme di attuazione che noi non dobbiamo dismettere per nessun motivo.

Per ultime sono due sentenze del 1999 (111 e 138 /99) a fornirci il quadro di riferimento più convincente sul punto ed a sancire in maniera piena e convincente il rango di tale competenza; i termini della questione sono fin troppo noti e non mi soffermo sul punto.

Ma nell'economia del nostro discorso oltre che la necessità di affermare il rango costituzionale della competenza sui tributi erariali, risulta decisivo, definire i limiti all'esercizio di tale competenza.

Ed è qui che le cose si fanno più complicate. I limiti posti dalla Corte Costituzionale sono connessi non solo *ai principi del sistema tributario* ma anche *ai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo*; limiti che la giurisprudenza della Corte ha ricondotto *alla esigenza fondamentale di unitarietà del sistema tributario e a quella del coordinamento con la finanza dello stato e degli enti locali* **“affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio”** (sentenza n. 138/1999).

Di più non dice se non che con il quadro giuridico esistente, essa non può che riservarsi di verificare in concreto i limiti effettivi che tale autonomia di intervento regionale sui tributi erariali incontra **“solo se e quando la Regione adotterà delle leggi nell'esercizio della potestà ad essa riconosciuta”**. Insomma esercitate la competenza, dice la Corte, e vi dirò in relazione alla norma specifica se quella misura è suscettibile di turbare o meno i rapporti tributari nel resto del paese e dunque adottata entro o fuori i limiti della competenza statutaria.

Partendo da questa conclusione, ritorniamo al nostro problema: poniamo che la Regione, nell'esercizio della sua competenza legislativa sui tributi erariali adotti un provvedimento di riduzione di aliquote (per semplicità limitiamo il nostro esempio alla imposizione sulle attività produttive) e che in sede comunitaria, tale provvedimento venga considerato (dopo uno scrutinio sulla base dei principi di cui si è detto) non un aiuto di stato, ma una misura a carattere generale e dunque compatibile con l'ordinamento comunitario.

E' ipotizzabile che sul fronte interno quella stessa misura possa essere considerata come un atto suscettibile di arrecare turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio e dunque incostituzionale (in relazione all'apposito parametro introdotto dalla Corte)? Penso che la risposta possa essere no! Il resto del territorio nell'accezione della Corte Costituzionale è una porzione dell'insieme in relazione al quale, l'intervento è dichiarato compatibile (sempre che ne ricorrano i presupposti). Rispetto alle tutele comunitarie di tale principio non è ipotizzabile l'utilizzo di criteri ulteriori e più stringenti sul piano interno. La stessa Corte Costituzionale ha affrontato più volte il problema del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno ed enunciato principi importanti in direzione della progressiva integrazione dei due ordinamenti; molte volte (come è stato detto), la Corte ha utilizzato il diritto comunitario "per leggere" la Costituzione italiana e per ricostruire il quadro di riferimento giuridico del dato normativo oggetto del giudizio. E c'è di più! La Corte Costituzionale ha affrontato in una recente sentenza (14/2004) proprio il problema specifico delle misure di sostegno allo sviluppo, alla luce degli istituti comunitari degli aiuti di stato e della tutela della concorrenza, affermando esplicitamente che rispetto a tale problematiche, *il diritto interno non può non riflettere i principi operanti in ambito comunitario*; una misura a carattere generale non altera la concorrenza e non è idonea a turbare i rapporti tributari; gli aiuti di stato invece sì e dunque sono esclusi in via di principio e si possono ammettere solo come eccezioni. Nella sentenza richiamata, il ragionamento della Corte è costruito attorno al principio della tutela della concorrenza; principio che viene letto non in senso statico (come intervento di mera regolazione e di introduzione di proibizioni e vincoli, ma anche come intervento finalizzato alla promozione dello sviluppo, esplicantesi dunque anche nell'adozione di misure di politica economica attiva).

Conclusione: le misure a carattere generale per il diritto comunitario sono inidonee a turbare i rapporti tributari nella generalità dei territori comunitari (Italia inclusa); gli aiuti di stato alterano tali rapporti e non sono ammessi in tutta l'unione (Italia inclusa). Se noi adottiamo una misura a finalità generale essa automaticamente rispetta il canone interno di costituzionalità sotto questo profilo ritenuto rilevante dalla Corte del non arrecare turbamento ai rapporti tributari nel restante territorio.

Se accediamo a questa impostazione, allora lo scrutinio a cui ci dobbiamo sottoporre è uno ed è quello comunitario per capire se nell'esercizio delle nostre competenze siamo soggetto istituzionale che risponda ai requisiti elaborati dalla Corte di giustizia perché le misure adottate possano essere qualificati *a finalità generale*.

Ritorniamo dunque alla ricostruzione della Corte di giustizia sui requisiti; abbiamo detto che il primo aspetto riguarda il rango costituzionale della competenza sulla disciplina dei tributi erariali; chiunque ha letto la sentenza e dunque la ricostruzione del quadro della competenza della regione autonoma delle isole Azzorre in materia di adattamento del sistema tributario nazionale alle esigenze specifiche, non fa fatica a vedere che si tratta di una competenza che sta al di sotto di quella nostra; dunque non è su questo versante che possono sorgere i problemi che, per altro, non sono sorti nemmeno per le Azzorre.

I problemi sono sorti, come si è detto, in relazione al meccanismo della solidarietà nazionale che per il modo in cui è impostato nel sistema costituzionale portoghese, funziona con una procedura in qualche modo concertativa e con meccanismi di sostegno agli equilibri finanziari delle regioni autonome, a carico del bilancio dello stato; il che fa dire alla Corte di giustizia che la decisione sulle aliquote non è una decisione né presa in piena autonomia, né effettivamente pagata a spese della istituzione regionale, in quanto fa scattare un meccanismo di ristoro finanziario a carico della solidarietà.

Se così si configurasse la solidarietà nazionale nel nostro ordinamento, non avremmo speranza e dunque dobbiamo volgere lo sguardo all'articolo 38 dello Statuto.

Si può dire che anche da noi funziona così? Il tema presenta una sua complessità e merita di essere ulteriormente approfondito e dovremo tornare a discuterne. Oggi ci esercitiamo nella difesa dei nostri buoni motivi per dire che da noi, non funziona così.

I nostri migliori argomenti sono scritti ancora nelle pronunce della Corte Costituzionale che dandoci ripetutamente torto, ha introdotto considerazioni sull'art. 38 che alla luce del nostro ragionamento, oggi sono oro colato.

In particolare, due sentenze a cavallo degli anni 90 sull'articolo 38 (la 87/1987 e la 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 tuttavia non ha garanzie costituzionali in quanto all'ammontare ed alle modalità di erogazione;
2. l'adozione di eventuali dati di riferimento e i successivi aggiornamenti sono rimessi all'apprezzamento dello stato consistente in una valutazione non

meramente ricognitiva e vincolante della modificazione degli elementi del computo: mano libera;

3. E' escluso qualsiasi obbligo di intesa (nemmeno come prassi dice la Corte) tra stato e regione, nella determinazione del contributo;
4. Importantissimo: 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 nell'ammontare del contributo.

Come si può ben vedere si tratta di argomenti spendibili a sostegno di una configurazione della solidarietà nazionale che esclude, nella determinazione degli importi da erogare, sia procedure concertative che meccanismi in qualche modo compensativi di tali trasferimenti rispetto alle modalità di gestione interna delle risorse regionali in generale (problema diverso è quello dello specifico vincolo di destinazione delle assegnazioni a titolo di solidarietà nazionale).

Se poi guardiamo al quadro storico di tali trasferimenti, si può ben vedere che manca, soprattutto a partire dagli anni 90, qualsiasi riferimento a specifici criteri: è invece sostenibile che le assegnazioni ex articolo 38 dello Statuto hanno seguito una logica quantitativa collegata agli equilibri di bilancio nazionale ed alle conseguenti politiche di contenimento della spesa; la stessa ipotesi di riforma dell'articolo 38 che tende a collegare le erogazioni ad una quota delle entrate tributarie creando dunque un collegamento finanziario tra i due meccanismi (gettito dei tributi e trasferimenti), in relazione ad una riduzione di aliquote e di gettito, produrrebbe l'effetto paradossale non già di attivare un meccanismo compensativo, ma ulteriormente riduttivo: insomma pagheremmo due volte la misura: minore gettito e minore solidarietà.

Sul piano tecnico dunque, in sommi capi la questione è questa; se maturano le condizioni politiche per percorrere una strada in questo senso, bisognerà approfondire tutti questi temi e misurarli con le iniziative concrete che si vorranno assumere.