REPUBBLICA ITALIANA

Regione Siciliana

PRESIDENZA

Oggetto: contributo della Regione Siciliana al dibattito aperto dalla Commissione europea, sul tema della fiscalità di vantaggio, con il Libro Verde sulla coesione territoriale dal titolo: "Fare della diversità territoriale un punto di forza" (v. documento della Direzione Generale Politica Regionale COM (2008) 616 del 6 ottobre 2008.

Domande della Commissione europea: "Zone con caratteristiche geografiche particolari richiedono misure particolari? E se sì, quali?

Lo stesso Trattato di Roma CE prende atto che il territorio europeo non é omogeneo ma che, al contrario, é caratterizzato da aree che denotano forti diversità territoriali ed economico-sociali e si preoccupa, qualora tali differenze costituiscano indice di svantaggio competitivo per talune regioni, di introdurre correttivi, attraverso l'erogazione dei fondi strutturali e il finanziamento delle politiche comuni, oppure, di consentire, a talune condizioni, l'introduzione di misure di fiscalità di vantaggio, compensative o di sviluppo, in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 CE.

In particolare, in materia di aiuti a finalità regionale rilevano le deroghe disciplinate dal paragrafo 3°, dell'art. 87 che vanno interpretate alla luce degli Orientamenti e della Carta degli aiuti a finalità regionale 2007 – 2013, nonché della prassi della Commissione europea e della giurisprudenza della Corte i Giustizia.

La necessità di differenziare gli strumenti agevolativi in relazione alle peculiarità geografiche deriva anche dalla conformazione in senso federale che sta assumendo la ripartizione delle competenze tra Stato ed enti sub – statuali, con l'attuazione del federalismo fiscale[1].

Deroghe al principio di neutralità fiscale basate sullo sviluppo delle regioni economicamente più deboli e di quelle periferiche sono previste anche nell'ambito dello *Spazio economico europeo* (SEE) basato sui principi della libera concorrenza e della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali all'interno dell'area economica integrata costituitasi tra l'Unione europea, l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein.

Il Trattato sullo Spazio economico europeo contiene norme poste a tutela della concorrenza del tutto simili a quelle presenti nel Trattato di Roma, ivi compreso il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti fiscali che falsano la libera concorrenza del mercato sancito nell'articolo 61, paragrafo 1 del Trattato. Nei paragrafi seguenti del medesimo articolo sono contemplate due tipologie di deroghe. In analogia con quanto previsto dal Trattato CE, le prime operano *de iure*[1], le seconde[2]

[1] Disegno di legge n. 1117 approvato il 22 gennaio 2009 dal Senato della Repubblica italiana.

[1] I criteri sono molto simili a quelli sanciti dall'articolo 87, paragrafo 2 del Trattato CE. L'articolo 61, paragrafo 2, del Trattato dello Spazio economico europeo, infatti, dispone che "...*sono* compatibili con il funzionamento del presente articolo: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza

discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti ; b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali ; c) gli aiuti concessi all'economia di talune aree della Repubblica Federale di Germania colpite dalla divisione della Germania, nella misura in cui detti aiuti siano necessari per compensare gli svantaggi economici causati da tale divisione".

[2] L'articolo 61, paragrafo 3, del Trattato sullo Spazio economico europeo prevede, in maniera analoga a quanto predisposto dall'articolo87, paragrafo 3 del Trattato CE, che: "...*possono* considerarsi compatibili con il funzionamento del presente Accordo: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di disoccupazione ; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato dell'EFTA ; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse ; d) le altre categorie di aiuti, specificate dal Comitato misto SEE in conformità della parte IV".

possono essere applicate solo dopo aver superato il giudizio di compatibilità con il funzionamento dell'area di libero scambio[3].

Per consentire alle misure di fiscalità di vantaggio di svolgere in modo efficace gli obiettivi che si prefiggono di raggiungere, arrecando il minimo turbamento possibile al funzionamento del mercato comune, occorre una diversificazione delle stesse in relazione alle peculiarità geografiche di ciascun territorio regionale interessato.
Tra i criteri territoriali e geografici più significativi spicca quello della **insularità** da cui derivano in modo permanente ingenti **sovraccosti** a carico degli operatori economici che decidono di svolgere la propria attività nel territorio delle Regioni Sardegna e Sicilia. Maggiori costi sostengono poi i soggetti che operano in piccole realtà insulari, in ragione della c.d. **doppia insularità**.

Il fattore fiscale, com'è noto, gioca un ruolo principale nella formazione dei prezzi dei carburanti. Salva la normativa comunitaria sancita in materia di tassazione dei prodotti energetici, si ritiene che misure agevolative particolari dovrebbero essere previste a favore delle regioni insulari per compensare i maggiori costi derivanti dal trasporto delle merci.

Quello dell'insularità[4], nonostante sia stato individuato, ai sensi dell'art. 158, comma 2 (ex art. 130 A), in materia di politica comune di coesione economico e sociale, come un criterio geografico **di**

[3] I criteri definiti in quest'ultima categoria di deroghe, *mutatis mutandis*, attribuiscono specifico rilievo al carattere periferico e all'isolamento in cui versano talune aree geografiche (con particolare riferimento al territorio dei Paesi scandinavi contraddistinto da numerosi arcipelaghi con indice demografico molto più basso alla media comunitaria).

[4] A titolo esemplificativo, si ricordano i seguenti documenti che hanno individuato nell'insularità un fattore geografico di cui tener conto. Molti di essi si sono formati durante gli anni'90: la *Risoluzione della Commissione del 16 maggio 1997 su una politica integrata e adeguata alla specificità delle regioni insulari dell'Unione europea*, le *Conclusioni dei tre congressi delle Camere di commercio delle regioni insulari dell'Unione europea*, rispettivamente celebrati a Chio (nel 1994), a Palma di Maiorca (nel 1995) e a Palermo (nel 1996); le *Conclusioni del Consiglio europeo di Torino del marzo 1996*, ed in particolare, la decisione di inserire il problema delle regioni insulari all'ordine del giorno della relativa CIG (Conferenza intergovernativa); lo *Schema di sviluppo dello spazio comunitario* presentato a Noordwijk il 9 e il 10 giugno del 1997 ; il *Documento di lavoro "Le regioni costiere ed insulari dell'Unione europea"* pubblicato dalla Direzione generale degli studi del Parlamento europeo nell'aprile del 1996 (PE 166. 018); la pubblicazione dell'ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat) recante il titolo "*Portrait des iles*" . Infine, giova ricordare che, all'interno del Parlamento europeo è stato costituito, nel 1999, un intergruppo formato da diverse correnti politiche che si prefigge il compito di valorizzare il carattere insulare quale criterio di specifica attenzione nell'elaborazione delle politiche di sviluppo dell'Unione europea.
Facevano riferimento al carattere insulare delle regioni anche gli artt. III-220 e III-424 della Costituzione per l'Europa, in materia, quest'ultimo, di disposizioni comuni, insieme alla natura ultraperiferica, considerando l'insularità, insieme ad altri parametri territoriali, un indice di debolezza socioeconomica di tipo strutturale. Per attenuare tali disagi, il Consiglio, su proposta della Commissione, adottava specifiche disposizioni in materia doganale e commerciale, fiscale, prevedendo in particolare la creazione di zone franche, nonché condizioni speciali di accesso ai fondi strutturali, pur nel rispetto del buon funzionamento del mercato interno.

per sé svantaggiante, non ha trovato ancora valorizzazione, se non a favore delle regioni ultraperiferiche[5], all'interno del settore della fiscalità di vantaggio e di sviluppo.

E' noto che proprio in riferimento al criterio dell'insularità, l'art. 158 CE sia stato al centro di un lungo procedimento di interpretazione. Mentre, infatti, nella versione italiana la disposizione si esprimeva in termini di "*ritardo delle regioni meno favorite o insulari...*", in quella francese, nonché in altre lingue ufficiali dell'Unione, si faceva, invece, riferimento al "*...retard des régions **ou îles le moins favorisés***".
La diversa traduzione comportava un'interpretazione sostanzialmente diversa della disposizione in esame, considerato che la versione francese, anche con riferimento alle regioni insulari, imponeva l'onere della dimostrazione dell'ulteriore condizione dell'essere effettivamente svantaggiate, mentre in quella italiana, tali regioni venivano considerate economicamente deboli ***in quanto isole***, senza la necessità di ulteriori oneri probatori sulla propria condizione di bisogno.

I dubbi interpretativi sollevati dalla difformità delle versioni ufficiali, tutte valide e poste sullo stesso piano ai sensi dell'art. 314 CE, tuttavia, sono stati sciolti dalla Dichiarazione n. 30[6] allegata al Trattato di Nizza, nella quale è stato espressamente affermato il carattere penalizzante dell'insularità ***di per sé***, come fattore fisico e geografico autonomo e sufficiente ad individuare un territorio svantaggiato[7].
In sede di interpretazione autentica è stato così chiarito *de plano* che l'intenzione delle parti contraenti fosse effettivamente quella di configurare il carattere dell'**insularità**, in quanto tale, quale **indice autonomo indicativo di una condizione strutturale sfavorevole**.

---

[5] *Cfr.* Corte di Giustizia, sentenza 30 aprile 1998, procedimenti riuniti C-37/96 e C-38/96.

[6] La conferenza intergovernativa dei Capi di stato e di Governo riuniti a Nizza, in occasione del Consiglio europeo a conclusione della Presidenza francese, ha confermato il principio dell'insularità. Al capo 55 "*J. Regioni insulari*", infatti, è stato sancito che "il Consiglio europeo conferma la necessità di azioni specifiche a vantaggio delle regioni insulari, in conformità con l'articolo 158 TCE, a causa dei loro svantaggi strutturali che ne rallentano lo sviluppo economico e sociale, nei limiti delle disponibilità di bilancio... le regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale. La Conferenza riconosce pertanto che la legislazione comunitaria deve tener conto di tali vantaggi e che possono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a favore di queste regioni per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque".

[7] Anche il Comitato economico e sociale si é espresso a favore della versione italiana dell'articolo 158 CE, approvando il 13 luglio del 2000 un parere sugli "orientamenti per azioni integrate a favore delle regioni insulari dell'Unione europea, con riferimento all'art. 158 del Trattato di Amsterdam". Alla pagina 4, punto 2.1.1 del citato parere, si legge "...il Comitato é dell'avviso che un riferimento alle regioni insulari nell'articolo 158 del Trattato avrebbe un'importanza minima se non riconoscesse la specificità degli svantaggi strutturali permanenti delle isole. La Dichiarazione n.30 sulle regioni insulari, adottata ad Amsterdam contemporaneamente all'art. 158, é assolutamente chiara al riguardo".

Il carattere dell'insularità è stato interpretato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria alla stregua di un **potenziale motivo di deroga aggiuntivo** alla regola generale di incompatibilità tra aiuti fiscali e mercato interno.

Emblematica, a tale proposito, appare la vicenda del ricorso presentato, il 12 ottobre 1999, dall'isola di Wight all'High Court of Justice inglese, per denunciare l'esclusione dal pacchetto di aiuti aventi natura fiscale che il governo aveva riconosciuto ad altre regioni del Regno Unito. L'Alta Corte anglosassone, nell'aprile del 2000, ha riconosciuto il carattere immediatamente esecutivo dell'articolo 158 CE, interpretandolo in conformità con la citata Dichiarazione n. 30 e ha sancito che il carattere insulare di una regione *possa* consentire l'erogazione di aiuti fiscali, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di necessità, nella misura in cui venga soddisfatto l'interesse comunitario alla coesione economica e sociale (secondo il giudizio della Commissione europea). Tuttavia, **in mancanza di una disciplina comunitaria specifica**, la Corte nazionale inglese si è limitata a qualificare il carattere insulare quale **criterio preferenziale** ma non cogente per uno Stato membro, ai fini dell'estensione di programmi nazionali di intervento fiscale elaborati per determinate parti del territorio.

In sede applicativa, la prassi della Commissione europea in materia di aiuti di Stato, si è mostrata poco propensa a considerare il fattore geografico della non continuità territoriale quale fonte di maggiori sovraccosti a carico delle imprese.

Mancano, infatti, anche **studi** recenti e ufficiali, condotti da autorità terze, imparziali e autorevoli volti a quantificare tali sovraccosti, in ciascun settore economico. Tali informazioni risultano, invece, fondamentali, per dimostrare la compatibilità di una misura agevolativa, per il rispetto dei massimali di aiuto ammissibili. E' auspicabile che la Commissione europea si faccia promotrice di uno studio sugli effetti economici derivanti dall'insularità, ad esempio, incaricando l'Ufficio statistico europeo. Dati indiscutibili e ufficiali sui sovraccosti derivanti dall'insularità consentirebbero maggiore certezza del diritto ai fini della valutazione di compatibilità degli aiuti a finalità regionale.

Si ritiene, inoltre, necessario che dal punto di vista del diritto derivato venga valorizzato il criterio di insularità, con espresso riferimento alla materia degli aiuti di Stato a finalità regionale, ai fini del giudizio di compatibilità in commento, garantendo una maggiore flessibilità interpretativa, senza affidare esclusivamente alla cura della Corte di Giustizia[8] la rilevanza dei criteri territoriali.

[8] Si veda, ad esempio la decisione del 30 ottobre 2001, n. 2002/149/CE, relativa agli aiuti pubblici corrisposti dalla Francia alla Société nationale maritime Corse - Méditerranée (SNCM), in occasione della quale la Commissione europea ha valutato il peso dell'insularità in sede di controllo di compatibilità degli aiuti di Stato. Il Tribunale (v. sentenza del 15 giugno 2005, causa T-349/03, *Corsica Ferries Francia SAS.)* ha ritenuto rispondenti agli obiettivi comunitari le finalità perseguite dalla Francia per ridurre gli svantaggi conseguenti all'insularità. E' stata accettata l'obiezione francese secondo la quale "la politica della continuità territoriale postulava un livello di prestazioni di servizi di trasporto marittimo che nessun armatore assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni, qualora si limitasse a considerare esclusivamente il proprio interesse commerciale". Il Tribunale ha deciso, in tal modo, di non accogliere la denuncia delle imprese concorrenti secondo cui il sistema della continuità territoriale istituito dalla Francia costituiva un vero e proprio ostacolo alla formazione di "*una rete di scambi tra la Francia e l'Italia*". Il sistema

La Commissione europea, integrando eventualmente gli orientamenti dettati in materia di aiuti a finalità regionale, è auspicabile che tenga conto anche delle esigenze della creazione della **zona di libero scambio euro – mediterranea** e dei fenomeni che ivi si realizzano di concorrenza fiscale dannosa. Le regioni del Sud, per prossimità geografica e culturale rappresentano avamposti strategici che l'Unione dovrebbe valorizzare per attrarre investimenti esteri e fronteggiare il fenomeno della **de – localizzazione** dell'iniziativa privata in Paesi terzi, spesso non rispettosi di *standard* accettabili in materia di tutela dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente.

Altro profilo di grande rilevanza per la materia in esame e che si ritiene necessario sottoporre all'attenzione della Commissione europea nell'ambito del dibattito aperto in occasione della presentazione del Libro verde attiene al concetto di **"autonomia" regionale** formulata dalla recente

---

agevolativo è stato ritenuto compatibile con il mercato comune anche se esso produceva l'effetto di favorire i collegamenti con il continente francese a partire dai tre porti di Marsiglia, Nizza e Tolone, a scapito dei collegamenti con i porti italiani, molto più vicini alla Corsica.

La Commissione, con la Decisione del 30 ottobre 2001 n. 2002/149/CE, ha espressamente affermato che "il Trattato, cosí come modificato dal Trattato di Amsterdam, prende in considerazione, alle condizioni da esso previste, le peculiaritá delle regioni insulari, come si ricava da una lettura dell'art.158, 2° comma, CE. Questa peculiarità é parimenti sottolineata nella Dichiarazione sulle regioni insulari (Dichiarazione n.30) allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam". La politica di continuità operata dalla Francia è compatibile con gli interessi comunitari. Incombe l'obbligo su ciascun Paese membro di garantire un sufficiente livello di servizi regolari di trasporto dei passeggeri e delle merci allo scopo di soddisfare le esigenze di sviluppo economico-sociale delle regioni insulari.

In senso favorevole nei confronti della rilevanza del requisito dell'insularità si veda anche Corte di Giustizia, sent. 16 maggio 2002, Causa C-282/00

Di opposto tenore si veda invece, Corte di Giustizia, sentenza 29 marzo 2001, causa C-163/99, sulle agevolazioni relative alle tasse aeroportuali concesse dal Portogallo nell'isola di Madeira e nelle Azzorre e sentenza del 28 novembre 2008, cause riunite T-254/00, T-270/00 e T-277/00 relativa ad un regime di aiuti italiano. Il Tribunale ha stabilito che, in mancanza di un espresso riferimento normativo, il criterio dell'insularità non possa autonomamente giustificare la non applicazione dell'art.87, para. 1, CE. Si è stabilito che "gli obiettivi di coesione economica e sociale fatti valere dai ricorrenti possono essere presi in considerazione ai fini della dichiarazione di compatibilità del regime di aiuti con il mercato comune, qualora siano soddisfatti i presupposti di una siffatta deroga, definiti dal Trattato e dalle sue norme d'esecuzione" (v. Tribunale, sent. 28 novembre 2008, cit.).

Si vedano anche i riferimenti all'insularità, come criterio di interpretazione aggiuntivo rispetto alle deroghe previste dal para. 3, lett. a) e c) dell'art. 87 CE, contenuti nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott presentate l'8 maggio 2008, relative alle cause riunite C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 e C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Rioja UGT-RIOJA c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e a.*, punto 61.

giurisprudenza della Corte di Giustizia, in relazione al carattere selettivo dal punto di vista geografico delle misure di fiscalità di sviluppo.
La Corte di Giustizia[9] ha stabilito che la presenza di strumenti perequativi "orizzontali" o "verticali" compensativi delle agevolazioni tributarie istituite da una regione, fa venire meno il requisito della sua autonomia finanziaria, necessario, insieme a quello dell'autonomia "statutaria"[10] e "procedurale"[11], nei casi di decentramento asimettrico[12], affinché sia escluso il loro carattere "selettivo"[13].
In relazione alle regioni insulari italiane, entrambe a statuto speciale, mentre è pacifico il riconoscimento dei requisiti dell'autonomia statutaria e procedurale, problematico appare l'attribuzione del requisito dell'autonomia finanziaria, il quale verrebbe meno in presenza di meccanismi perequativi destinati a compensare l'aggravio finanziario sopportato dall'ente che ha introdotto l'agevolazione.
A tale riguardo è auspicabile che la Commissione europea stabilisca con chiarezza che l'autonomia finanziaria viene meno soltanto qualora possa essere individuato un nesso diretto tra l'agevolazione e la misura compensativa statale. Al contrario, la predisposizione di strumenti di perequazione generali, come quelli sanciti rispettivamente nell'art. 119 Cost. commi 3° e 5°, rispondenti ai principi fondamentali di solidarietà, di unità nazionale e di capacità contributiva, non incide sul requisito dell'autonomia finanziaria. In caso contrario i principi comunitari rischierebbero di invadere un ambito di esclusiva competenza degli Stati membri, finendo col violare "controlimiti" non cedevoli dinanzi alla prevalenza del diritto comunitario.
L'interpretazione prospettata è l'unica a consentire *anche* alle regioni più povere di introdurre misure di fiscalità di vantaggio finalizzate allo sviluppo. Altrimenti queste resterebbero appannaggio soltanto di quelle più ricche, cioè di quelle che meno necessitano di tali strumenti. Ma

---

[9] *Cfr.* Corte di Giustizia, sentenze 6 settembre 2006, causa C-88/03 - *Repubblica portoghese / Commissione delle Comunità europee* e 11 settembre 2008, procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06 riguardanti i Paesi Baschi.

[10] Tale forma di autonomia sussiste, conformemente a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia, quando la decisione di istituire l'aiuto sia stata assunta da un'autorità territoriale munita, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo autonomo.

[11] L'autonomia procedurale presuppone che l'adozione della decisione da parte dell'ente sub – statuale venga assunta senza la necessità di un'autorizzazione da parte dello Stato e senza la possibilità di un intervento diretto da parte di quest'ultimo sul suo contenuto.

[12] Si tratta di ordinamenti giuridici in cui soltanto taluni enti territoriali diversi dallo Stato godono di "particolari forme di autonomia" rispetto al potere centrale. Il mantenimento del dualismo regioni speciali e regioni di diritto comune, anche nell'ambito della riforma in senso federale imboccata dall'Italia, consente di qualificare quello italiano un decentramento di tipo non simmetrico. In caso di decentramento simmetrico, laddove, cioè, a tutti gli enti territoriali di uno stesso livello territoriale venga attribuita una sufficiente autonomia tributaria e finanziaria, non potendosi individuare un "livello impositivo normale", il regime sub-statale non può dirsi selettivo, perché costituirebbe la norma e non l'eccezione.

[13] *Rectius*, affinché il contesto geografico di riferimento per valutare la selettività della misura corrisponda con quello regionale e non con quello statale.

ciò sarebbe contrario ai principi comunitari che, proprio in funzione dello sviluppo delle aree più deboli dell'Unione europea, prevedono deroghe al generale divieto di aiuti di Stato.
L'art. 24, comma 3, lett. c) della legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale approvata il 22 gennaio 2009 dal Senato della Repubblica italiana, fa espresso riferimento a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di forme di "fiscalità di sviluppo" volte a promuovere la crescita economica e a rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti.
Con la presente si spera di aver contribuito ad offrire importanti spunti di discussione al dibattito in corso che si auspica vengano accolti nelle prossime riforme che la Commissione europea riterrà opportuno varare per promuovere gli investimenti nelle aree economicamente più deboli dell'Unione europea, alla luce anche della profonda crisi globale che la sta interessando.