



Regione Siciliana
Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

AUDIZIONE IN COMMISSIONE FINANZE E TESORO
22 OTTOBRE 2020

Le Zone franche montane in Sicilia

DDL n. 1708 recante "*Disposizioni concernenti l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia*".

di Gaetano Armao
Vicepresidente ed Assessore per l'Economia della Regione siciliana

SOMMARIO 1. *Potestà legislativa regionale in materia tributaria e la riconduzione della fattispecie alle relazioni finanziarie tra Stato e Regione Siciliana.* - 2. *Il regime dell'Irap.* - 3. *Stima degli effetti finanziari.* - 4. *Compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato.* - 5. *La condizione di insularità e le refluenze sulla fiscalità di sviluppo.*

1. *Potestà legislativa regionale in materia tributaria e la riconduzione della fattispecie alle relazioni finanziarie tra Stato e Regione Siciliana.*

Giova premettere che la fattispecie di un regime agevolativo fiscale va collocata nel più ampio contesto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione che il Governo regionale ha definito con la delibera della Giunta regionale n. 197/18 contenente lo "Schema di nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria". Il confronto con il Governo centrale è stato avviato l'1 agosto 2018 dapprima con il Ministro delle Regioni e delle Autonomie e poi con il Ministero dell'economia e le finanze.

Al riguardo si rappresenta che, al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito di un primo accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello di cui al punto 7 relativo alla condizione di insularità (fiscalità di sviluppo e regimi speciali).

Il predetto tavolo tecnico ha predisposto, alla stregua dei predetti indirizzi programmatici, una proposta di norma integrativa dell'art. 6 delle nuove "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria approvate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074", diretta a riconoscere alla Regione la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo (agevolazioni fiscali), analogamente a quanto previsto dall'articolo 73 dello Statuto della Regione Trentino AA.

In particolare è stato chiesto di conoscere, ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali, se la Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

Nel corso delle riunioni del tavolo tecnico la delegazione della Regione ha chiesto inoltre che il Governo nazionale si faccia promotore di misure specifiche (fiscalità di sviluppo), da inserire nelle prossime manovre fiscali, per promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale nelle aree con gravi e permanenti



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

svantaggi naturali (zone montane) o demografici (desertificazione) che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base.

In Sicilia il 24,5 per cento del territorio siciliano, quasi un quarto, è montuoso. E' notorio come le popolazioni montane vivano un profondo disagio sociale ed economico, acuitosi notevolmente durante gli ultimi anni a causa della gravità della crisi.

Come noto, la competenza legislativa della Regione siciliana in materia tributaria è, per costante orientamento della Corte costituzionale, di tipo concorrente o sussidiario e trova il suo limite non solo nei principi e negli interessi generali cui si informano le leggi dello Stato secondo il disposto dell'art.17, prima parte, dello Statuto, ma anche nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo; la legislazione siciliana in materia tributaria è quindi subordinata all'esigenza che l'obbligazione tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario, a livello nazionale, in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, in particolare per ciò che concerne soggetti colpiti, presupposti e materia imponibile (Corte cost. sentt. nn. 9, 42, 52, 113 e 116 del 1957; 158/1973;155/1986)

Appare opportuno precisare, altresì, che, qualunque intervento del legislatore regionale volto ad introdurre agevolazioni fiscali non può prescindere dal rispetto del c.d. criterio tipologico e dal limite dell'osservanza dei principi e interessi generali a cui si informano le leggi dello Stato per ogni singolo tributo (Corte cost. n.25 del 1958, n. 64 del 1965, n.23 del 1966).

Alla stregua di quanto sin qui sommariamente precisato va sottolineato che ragioni ordinarie inducono a ricondurre la fattispecie in esame, pur nella sicura rilevanza territoriale ed economico-sociale, nella più complessiva definizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione Siciliana già da tempo avviate da quest'ultima - e recentemente sollecitate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 62 del 2020 -, ma che attendono un riscontro definitivo dal Ministero dell'economia e le finanze.

2. Il regime dell'Irap

In ordine ai contenuti ed ai limiti della potestà legislativa della Regione, in materia di tributi istituiti e disciplinati con leggi dello Stato, la Corte Costituzionale ha chiarito che la possibilità del legislatore siciliano, espressamente riconosciuta dal primo inciso dell'art. 6 del DPR n. 1074 del 1965, di intervenire legislativamente anche sulla disciplina dei tributi erariali, può esplicarsi nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo (C. Cost sent. n. 111/1999). Limiti che la giurisprudenza della Corte ha ricondotto anche all'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 nazionale (così C. Cost. 9/ 1957).

A seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, l'art. 117, comma 2 lett.e) annovera il "sistema tributario" fra le materie di competenza legislativa



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

esclusiva dello Stato.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale ai fini dell'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione, quanto alla riforma dell'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, circoscrive, ai sensi del secondo comma dell'art. 1, alle sole disposizioni riguardanti il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane e degli interventi infrastrutturali nonché il conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (artt. 15, 22 e 27), così da rendere la disciplina del federalismo fiscale compatibile e coerente con le prerogative dell'autonomia speciale *“secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti”*.

Inoltre, ciascuna Regione a statuto speciale, disciplina attraverso proprie norme il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali, ed eventualmente locali (ai sensi dell'art. 27, comma 3, lett. a) e b), legge delega n. 42 del 2009), fermo restando che lo Stato ha poteri di prevalenza laddove è necessario garantire l'ottemperanza degli obblighi comunitari.

Non è sufficiente assumere la titolarità formale del tributo e le facoltà normative previste per poterle concretamente esercitare poiché la Corte Costituzionale (sent. n.216/2009, n. 50/2012) ha chiarito che *“A prescindere dal fatto che l'«istituzione» avvenga con legge regionale, queste disposizioni non modificano sostanzialmente la disciplina dell'Irap, che rimane statale”*, con la conseguenza che resta preclusa la potestà delle Regioni di legiferare su tale imposta, anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale.

Al riguardo la consolidata giurisprudenza (cfr sentenza della Corte Costituzionale n. 357/2010), evidenzia che, anche dopo la sua *“regionalizzazione”*, l'IRAP non è divenuto *«tributo proprio»* regionale - nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) -, ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, *“erariale”*. Infatti, come già precisato da questa Corte, le disposizioni contenute nel citato comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 *«non modificano sostanzialmente la disciplina dell'IRAP, che rimane statale»*, in quanto lo Stato *«continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale»* (sentenza n. 216 del 2009), stabilendo che:

a) l'IRAP assume la natura di *«tributo proprio»* della Regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009 (termine poi prorogato al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2009), è istituita con legge regionale;

b) le Regioni non possono modificare le basi imponibili e possono modificare l'aliquota (solo) *«nei limiti stabiliti dalle leggi statali»*; c) la Provincia autonoma di Trento provvede all'attuazione del comma in conformità all'art. 3, commi 158 e 159, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Tuttavia la Corte afferma con la citata sentenza n. 357/2010 che la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP stabilita dalle disposizioni denunciate sia consentita dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. Infatti, il comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010*), ha introdotto nell'art. 73 del suddetto statuto il comma 1-bis.

Pertanto, nella considerazione che il predetto tavolo tecnico relativo alla condizione di insularità (fiscalità di sviluppo e regimi speciali) ha individuato, nell'ambito della predetta norma integrativa dell'articolo 6 delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria, interventi finalizzati a riconoscere alla Regione la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo, si ritiene idoneo il percorso avviato dal Parlamento siciliano con la legge voto, in quanto la Regione potrà intervenire legislativamente in materia agevolativa, condizionatamente all'approvazione delle nuove norme di attuazione.

3. *Stima effetti finanziari*

Premesso che l'articolo 81 della Costituzione prevede che *Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*, per quanto concerne le implicazioni di carattere finanziario, si rappresenta che l'intervento normativo in argomento presenta caratteristiche che, in linea generale, si avvicinano alle agevolazioni previste per le Zone franche urbane di cui all'articolo 1, comma 340 e ss della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i. per quali è stata prevista apposita copertura e, pertanto il calcolo della minore entrata non è stato effettuato "come semplice moltiplicazione dell'agevolazione dell'aliquota per il gettito attuale", ma secondo la seguente metodologia che tiene conto del tessuto produttivo delle predette aree montane.

Dai dati ricavabili dal sito della Regione Siciliana si evince che le imprese, localizzate nelle *Zone Franche Urbane* dei 18 comuni della Sicilia, ammesse nell'anno 2014 alle agevolazioni sono n° 6.683 per un importo complessivo di € 181.785.861,13. I Comuni in Sicilia corrispondenti alle caratteristiche (>500 metri di altitudine mediana e meno di 15.000 residenti al 1° gennaio 2019) di cui ddl 1708 (*Zone Franche Montane in Sicilia*) sono **115** e le imprese attive nei predetti Comuni sono **19.401**, corrispondenti a circa il 7% del totale di quelle attive in Sicilia.

Considerato che nelle menzionate *Zone Franche Urbane* il contributo per singola impresa, effettuato sulla base del rapporto tra il totale erogato (€ 181.785.861,13) e il numero delle imprese beneficiarie (6.683), è pari a circa €. 27.201, si stima per le agevolazioni previste dal ddl in argomento un onere finanziario pari a circa **527** milioni di euro (19.401 imprese) di cui **16** milioni circa per l'IRAP (7% del gettito IRAP privata anno 2018 pari a €. 235.944.098).

Tuttavia, nella considerazione che le imprese operanti nei settori di attività prevalenti ammesse nelle *Zone Franche Urbane* (attività manifatturiere, del commercio all'ingrosso ed al dettaglio, dei servizi di alloggio e ristorazione e delle costruzioni) corrispondono a n. 12.891 imprese attive al 2017 nei Comuni aventi le caratteristiche



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

di cui ddl 1708, la stima per le predette agevolazioni **dovrebbe essere pari a circa 350 milioni di euro annui, nel caso in cui la misura in argomento comprendesse i predetti settori.**

In ordine alla linee guida adottate dal governo nazionale per la definizione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), nonché il *Piano per il sud 2030*, citato nelle predette Linee guida, particolare attenzione è stata riservata al sostegno delle aree interne e montane incluse nell'ambito della Strategia Nazionale delle Aree (SNAI) che prevede per tali aree interventi per il sostegno e l'attrazione delle attività economiche, artigianali e commerciali.

Pertanto, la copertura della misura agevolativa potrebbe rientrare nell'ambito degli interventi di cui al predetto *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), il alternativa a quella indicata nel ddl in argomento che incide invece su finanza di sviluppo già attribuita alla Regione per motivi di perequazione sociale ed infrastrutturale che verrebbero erosi dall'ulteriore, pur se opportuna, finalità.

4. Compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato

Preliminarmente si evidenzia che la Commissione europea vieta i c.d. aiuti di Stato, consistenti in riduzioni ed esenzioni di tributi nei confronti di imprese o categorie di imprese allocate nel territorio regionale, in quanto tali misure distorcono la concorrenza, ma non entra nel dettaglio su come uno Stato possa applicare le imposte. Bisogna dimostrare che nuove iniziative imprenditoriali, sostenute da cospicui sconti fiscali, non distorcono il mercato, ma offrono delle occasioni di sviluppo che altrimenti sarebbero precluse.

Il problema che si pone quando matura la volontà di ricorrere alla fiscalità di sviluppo è quello di verificare, anche nell'ottica del successivo contraddittorio con i competenti organismi sopranazionali, la conformità delle agevolazioni fiscali che si intende riconoscere all'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 ammesse deroghe 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:

- solo nelle aree di cui all'articolo 107.3.a del Trattato;
- 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.

In ordine alla compatibilità con l'ordinamento europeo si fa presente che la misura agevolativa prevista per le *Zone Franche Montane* della Sicilia mutua il regime



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

previsto per le *Zone franche urbane* di cui all'articolo 1, comma 340 e ss della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i. che è stato autorizzato dalla Commissione Europea con decisione C(2009) 8126 del 28 ottobre 2009 (Aiuto di Stato N 346/2009 - Italia - Zone Franche Urbane che, tuttavia, ha trovato attuazione secondo il regime “*de minimis*”.

La Commissione europea ha deciso di considerare compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE, la costituzione di *Zone franche urbane* (ZFU) in determinate regioni italiane, concludendo che le misure in esame non fossero tali da alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse e che gli effetti sugli scambi sarebbero stati molto limitati.

La stessa Commissione ha, inoltre, considerato la rivalorizzazione dei quartieri urbani svantaggiati una delle iniziative che mirano a raggiungere l'obiettivo comunitario della coesione economica e sociale. In conclusione, tenuto conto del livello di concentrazione delle difficoltà socio-economiche e del fatto che le misure previste sono estremamente mirate a livello geografico, la Commissione le ha ritenute necessarie e proporzionate per il raggiungimento dell'obiettivo della rivitalizzazione urbana senza ciò provocare una distorsione della concorrenza contraria al comune interesse.

Per quanto sopra rappresentato, posto che i territori montani presentano ulteriori gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici rispetto ad altri territori, si ritiene che le misure agevolative rivolte alle imprese operanti nelle Zone Franche Montane potrebbero essere considerate compatibili con la vigente normativa in materia di aiuti di Stato ed essere autorizzate dalla Commissione Europea previa notifica da parte dello Stato.

5. La condizione di insularità e le refluenze sulla fiscalità di sviluppo.

Al riguardo giova ricordare che giusta la sentenza n 6 del 2019 della Corte costituzionale è stato ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 «*nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica*». Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio.

Secondo il chiaro orientamento del giudice delle leggi nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la “*ragione erariale*” non può essere un principio tiranno. Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità “*limitata*” dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

La sentenza censura, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può ritardata a piacimento ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. È «*proprio il meccanismo della "priorità di intervento finanziario" conseguente alle pronunce [della] Corte - si legge nella sentenza - a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale*».

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la medesima Regione:

- 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica;
- 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri;
- 3) **gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite;**
- 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale;
- 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Infine, la sentenza contiene un nuovo monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle «*regole di bilancio numeriche*» così definite dall'Unione europea.

Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che «*Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e **condizione di insularità***».

Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante «*Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 - Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di*



Regione Siciliana

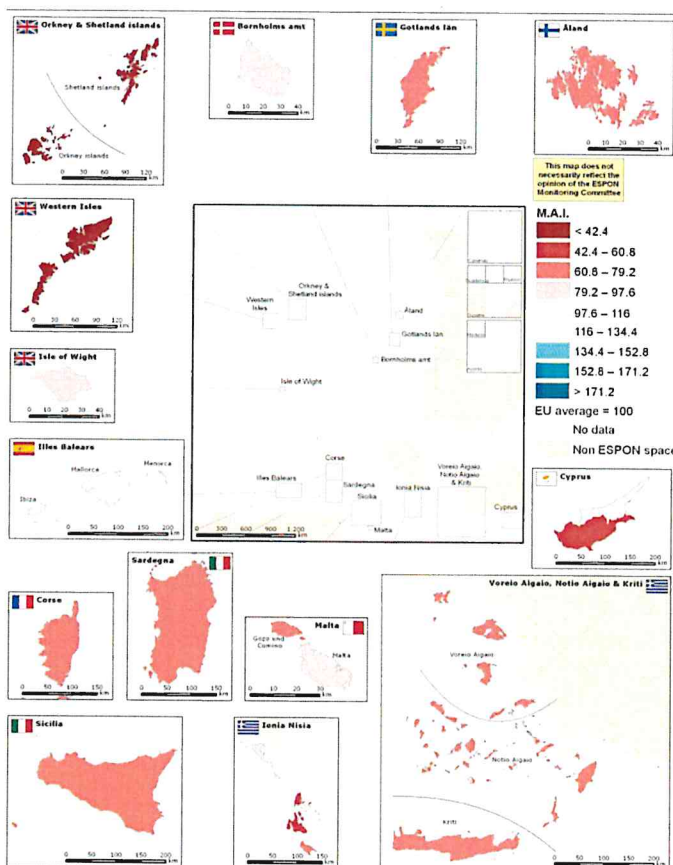
Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

insularità a livello comunitario¹ ha chiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio "statuto dell'insularità" inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di "politiche dedicate" alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del "fattore insularità".

In particolare:

- avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi (come avviene già per la Sardegna), anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie;

- con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'art. 107, par. 3 lett. a) affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno



¹ Art. 70 della L.r. n. 8 del 2018, "Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario" in particolare stabilisce, per la prima volta nell'ordinamento regionale, che:

"1. In attuazione delle previsioni dello Statuto regionale e della Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, la Regione promuove le azioni e gli interventi di competenza nei confronti delle autorità statali e comunitarie per il riconoscimento della condizione di insularità del territorio regionale e per l'accesso ai benefici e ai relativi regimi derogatori di aiuto, al fine di realizzare una compiuta ed effettiva continuità territoriale e la piena integrazione nelle reti e nei sistemi europei dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

2. Entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale procede, su proposta dell'Assessore regionale per l'economia, all'adozione di formale deliberazione, corredata della documentazione a supporto, per l'attivazione nei confronti del Governo nazionale dell'iniziativa volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'UE, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 TFUE"



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire dalla fiscalità di sviluppo;

- in relazione alla politica di coesione, è necessario che siano istituite ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia ed alla Sardegna in quanto aree caratterizzate da un deficit strutturale di sviluppo, fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di perequazione infrastrutturale;

- mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n.30 allegata al Trattato di Amsterdam e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (art.15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (art. 7 TUE);

- la Commissione e le istituzioni europee assicurino, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere reso dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica "Consulta corso-sarda" con la deliberazione del 4 luglio 2017 "Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE".

In materia di insularità il Parlamento europeo con la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità:

- incoraggia la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;

- invita la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale;

- invita la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

- invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;

- chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;

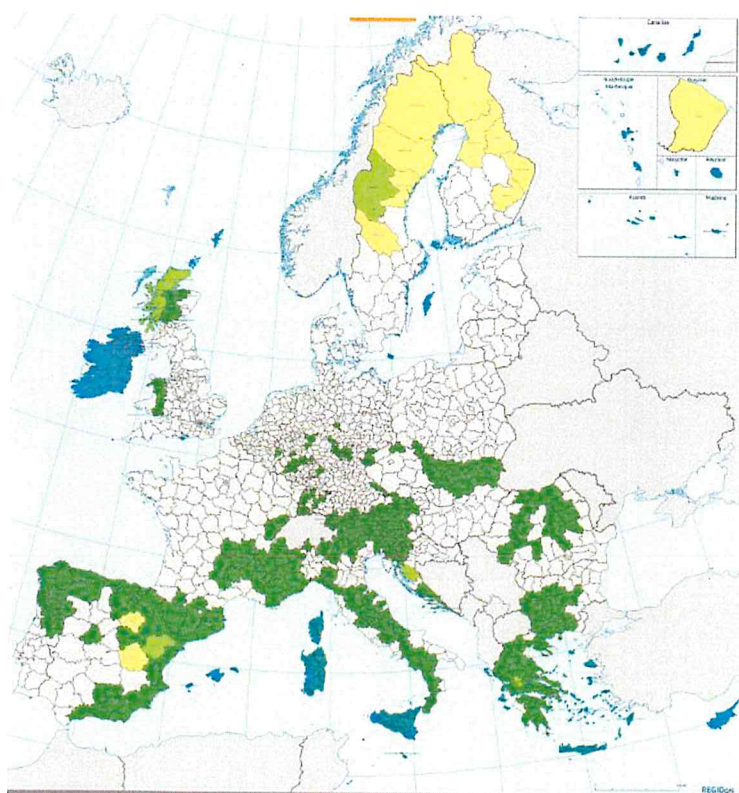
- ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti.



Va poi ricordato il parere del Comitato europeo delle regioni del 12 maggio 2017 su "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale", che al punto 30:

- sottolinea che molti fattori che ostacolano specificamente lo sviluppo delle isole non vengono rilevati ricorrendo al PIL pro capite come indicatore;

- propone pertanto di ampliare la gamma degli indicatori complementari utilizzati nell'ambito della politica di coesione, al fine di migliorare l'analisi della situazione socioeconomica delle isole e della loro attrattività;

- suggerisce, come possibili indicatori da utilizzare, l'indice di competitività regionale (RCI) e l'indice di accessibilità;

cessibilità;

- raccomanda di proseguire i lavori per la ricerca di altri indicatori che consentano di illustrare pienamente il costo aggiuntivo dell'insularità;

- raccomanda la realizzazione, da parte della Commissione, di studi intesi a comparare le prestazioni delle imprese insulari con quelle delle loro omologhe continentali, anche quando il continente è rappresentato da un unico Stato membro insulare.

Nel corso dei lavori del predetto Tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo solleciti la Commissione europea ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

dallo *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI)².

Al riguardo, la delegazione di parte Statale (Ministero dell'Economia) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel Regolamento di esenzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione Siciliana ha così richiesto di avviare con le stesse un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche.

L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale.

Come noto, il primo e il secondo comma stabiliscono che l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo comma invece sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra questi le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo "*Special situation of islands*", *European Parliament resolution*, 4 February 2016) e del Comitato delle Regioni ("*Entrepreneurship on Islands: contributing towards territorial cohesion*", *Opinion of the European Committee of the Regions* 2017/C 306/10, May 2017), al di là di circoscritti interventi, può dirsi che la "*condizione di insularità*" rimanga ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE.

Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'UE con più di 50 abitanti vivono complessivamente 17,7 milioni di persone (di cui 3,7 milioni nelle regioni ultraperiferiche ed oltre 6,6 milioni in Sicilia e Sardegna), in queste Regioni il PIL pro capite è meno dell'80% della media UE ed una parte significativa di esse appartiene ancora alla categoria delle regioni meno sviluppate, si trovano ad affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro im-

²A recent analysis shows how 14 Member States (Austria, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden) dealt with specific challenges due to the insular, mountainous and/or sparsely populated nature of their territories. The analysis – which covers the 2014-2020 period – details these challenges and presents solutions via EU Regional Policy. Specifically, it focuses on actions relating to jobs, growth and investment in communities situated on mountains and islands and in sparsely populated areas co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), and via mainstream, as well as European Territorial Cooperation (ETC), programmes. Reflecting its full commitment to such areas beyond 2020, the European Commission has proposed an enabling framework that is focused on flexibility and would provide multiple ways to further unlock their rich potential.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

prese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. La maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica, e negli ultimi 20 anni la loro situazione si è persino deteriorata, in particolare a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri e della carenza di innovazione dell'aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti.

Le regioni insulari - come noto - presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni interindustriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

Nel **Documento sulla Programmazione europea 2021-2027**, approvato il 21 febbraio 2019 dalla Conferenza delle Regioni italiane è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscerne il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa.

Più specificamente è stato formalmente richiesto alle Istituzioni Europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un "*indice di perifericità insulare*" da definire sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese;

Dopo le risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato delle Regioni del 2017, anche l'Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, deve, quindi, riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre fare sistema non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo.

In linea con tale posizione va poi ricordato che il 5 febbraio 2019, a Bruxelles, presso il Comitato delle Regioni, i presidenti delle Regioni **Corsica**, **Sardegna** e **Isole Baleari**, con l'adesione della **Sicilia**, hanno condiviso ed inviato un documento delle Regioni insulari mediterranee ai vertici dell'Unione Europea ed ai rispettivi ministri degli Stati di appartenenza segnalando l'esigenza di adottare, nella produzione legislativa europea da cui deriva gran parte della normazione interna, dispositivi normativi specifici, calibrati sulle sfide dei territori insulari.



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

In considerazione della necessità di un'effettiva integrazione delle regioni insulari periferiche con lo spazio e il mercato europei, auspicando a questo fine il fattivo sostegno *“da parte della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, perché ne agevolino l'adozione, nell'ottica della maggiore partecipazione ai vantaggi concorrenziali del mercato interno e ai processi di convergenza economica dell'Unione europea”*.

Nel contesto di una fase cruciale l'Unione europea, della quale è ormai imminente l'inserimento dei nuovi vertici e la definizione della programmazione post 2020 e ciò avviene in un momento storico in cui in tutta Europa il clima culturale e politico è attraversato da correnti di scetticismo, quando non di disaffezione, rispetto alla causa europea, il documento sottolinea come *“l'art. 174 del TFUE rappresenta la somma dello spirito solidaristico e delle aspirazioni alla costruzione di una Europa unita che sono alla base e la ragion d'essere dell'Unione. La sua piena applicazione è tuttavia, per noi presidenti di regioni insulari, una questione tuttora aperta”*.

Da qui la conclusione che *«le regioni insulari soffrono di svantaggi strutturali, naturali e permanenti che si traducono in fallimenti di mercato e diseconomie di scala che configurano un vero e proprio “costo di cittadinanza”*».

L'insularità è resa ancora più critica dalla condizione di perifericità, definita in termini di isolamento dalla piattaforma continentale e maggiore distanza dai centri economici e amministrativi. *La stessa Commissione UE ha fotografato questa condizione di svantaggio competitivo attraverso l'Indice di competitività regionale pubblicato nel 2017. I tentativi di superare gli svantaggi strutturali e permanenti insiti nell'insularità periferica producono un continuo contenzioso con la Commissione, in materia di aiuti di Stato, come dimostra l'annosa questione della continuità territoriale. Lo scenario normativo e programmatico post-2020 non deve lasciare indietro i territori insulari”. In tal guisa, “Percorsi di convergenza che riducano i divari di sviluppo tra le regioni, a beneficio dei cittadini e delle imprese che vivono nelle aree meno sviluppate d'Europa, non sono più differibili”*.

Se si vuole un'Europa più inclusiva e coesa la questione insulare risulta non può che risultare centrale sia a livello europeo che nazionale.

Per quanto riguarda il livello europeo appare quindi necessario porre con forza la questione e chiedere che il nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027* e le nuove politiche di coesione prevedano in modo concreto misure specifiche di compensazione per ridurre il divario di sviluppo delle isole e permetterne una piena integrazione. E tutto ciò va fatto in fretta prima che vengano definiti il prossimo *budget* della UE e le politiche settoriali 2021-2027.

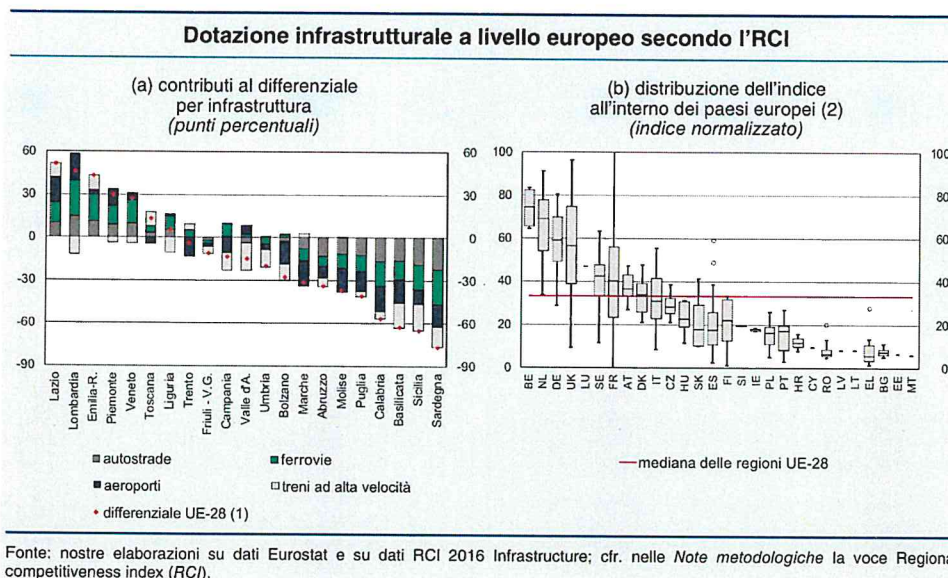
La clausola di compensazione dell'insularità deve quindi riguardare tutti i settori socioeconomici strategici per i territori insulari europei.

È un momento cruciale per le Isole europee, proprio mentre prende forma la nuova politica di coesione, ed i cittadini sembrano avvertire con maggiore intensità l'impatto delle misure di coesione UE (come dimostra la tabella che segue), proprio per questo occorre lavorare uniti per rappresentare al meglio le istanze inappagate



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia



dei nostri territori, l'ansia di eguaglianza e di perequazione dei nostri cittadini³. In tal senso i dati del rapporto SVIMEZ, come quello sulle economie regionali della Banca d'Italia per il 2019 evidenziano in modo assai pregnante il divario infrastrutturale che affligge le Isole, in spregio ai principi di coesione e di eguaglianza sostanziale.

Ma è soprattutto a livello statale che occorre intervenire, nello Stato europeo che, dopo la *Brexit*, avrà il più alto numero di cittadini insulari (12%), con pesanti oneri derivanti anche dalla insularità di secondo grado (soprattutto per gli arcipelaghi), questioni a lungo rimaste sopite, almeno sino all'importante pronuncia della Corte costituzionale, e che **non possono essere eluse nel più ampio contesto del negoziato finanziario tra Stato e Regione, che come si diceva attende ancora risposte dal Ministero dell'Economia e le finanze.**

Infine va segnalato al riguardo, proprio nel solco della pronuncia della Corte costituzionale n. 6 del 2019 e della imprescindibilità della ponderazione del costo (occulto) dell'insularità che la Regione per la definizione delle relazioni finanziarie si è appena dotata di uno studio che è giunto alla qualificazione dei costi dell'insularità che sottoporro' oggi stesso alla Giunta regionale. Alla stregua di tale studio, che pone finalmente la Sicilia in linea con le Regioni insulari mediterranee che hanno svolto questa essenziale quantificazione, determina in oltre 6 miliardi di euro la tassa occulta che grava su ogni cittadino siciliano per il sol fatto di risiedere in un'Isola che è anche frontiera d'Europa.

³ Vanno ricordate qui le considerazioni di Ursula von der Leyen sulla necessità di una transizione equa. Il presidente della Commissione nel discorso di insediamento al Parlamento ha sottolineato che "in questo processo dobbiamo riconoscere e rispettare il fatto che non partiamo tutti dal medesimo punto: se è vero che condividiamo tutti le stesse ambizioni, alcuni potrebbero aver bisogno di un sostegno più mirato di altri per realizzarle. Assicureremo una transizione equa per tutti. Le popolazioni e le regioni più esposte beneficeranno di un sostegno tramite un nuovo Fondo per una transizione equa. È questa la via europea: siamo ambiziosi e non lasciamo indietro nessuno".



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

Elementi di penalizzazione come l'insularità che può definirsi "principale" aggravano poi la condizione di vulnerabilità e ne determinano un'ulteriore graduazione, nel senso declinato a livello comunitario, di **aree montane ed interne**, che aggravano tale condizione per essere poste all'interno di un'Isola e di quelle caratterizzate dalla "**doppia insularità**" (la Sicilia è, come noto, un arcipelago con cittadini che vivono quindi tale condizione).

Da qui l'irrinunciabile compito della Repubblica di promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'art. 174 del TFUE nel quale si iscrive, quindi, il disegno di legge n. 1708 recante "*Disposizioni concernenti l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia*".