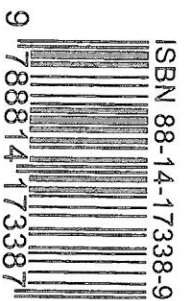


**Federalismo,
riforme della contabilità
e dei sistemi di controllo**

L'impatto sugli equilibri di bilancio
e sull'efficacia dell'operato degli enti
della amministrazione pubblica

a cura di
Salvatore Cincimino e Antonio Sorci

Federalismo, riforme della contabilità e dei sistemi di controllo



trasferimenti regionali e le entrate autonome degli enti locali sono bloccate da una norma che non consente di intervenire in aumento.

Non ho voluto appositamente trattare del patto di stabilità interno e dei problemi che da questo scaturiscono nei confronti degli enti locali.

Non è possibile, però, disconoscere la realtà dei fatti che vede il primo dicembre (2010) una manifestazione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili in forte crisi perché i Comuni non possono fare investimenti, perché attivare indebitamento non è più possibile, nel mentre l'ANCI, in un opuscolo di qualche giorno fa, evidenziava che nei Comuni lombardi il debito pro-capite è sceso, dal 2007 al 2008, da 17 a 9 euro pro-capite. Non è un segnale di virtùosità il non contrarre mutui. È un impedimento causato dalla disciplina del patto di stabilità interno, pur se l'indebitamento, dal 2001, è consentito solo per investimenti, cioè per realizzare opere pubbliche, per dare sviluppo all'economia del territorio e, sostanzialmente, per migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Speriamo in momenti futuri migliori, anche se occorre una massiccia dose di ottimismo per sperare in tal senso.

FEDERALISMO FISCALE, CREDITO D'IMPOSTA E FISCALITÀ DI VANTAGGIO

ANGELO CUVA (*)

Il tema sul federalismo fiscale e gli impatti sugli equilibri di bilancio riferito alla Regione siciliana ci induce ad esprimere, per i profili di nostra competenza, alcune osservazioni riguardanti le misure agevolative sul credito d'imposta contenute nella Legge regionale n. 11/2009 ⁽¹⁾. Tali disposizioni vanno valutate con favore per vari profili; innanzitutto per la circostanza più evidente per la quale esse intendono favorire la realizzazione di nuovi investimenti e l'attrazione di risorse finanziarie nei settori strategici ⁽²⁾

(*) Angelo Cuva è Professore aggregato di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Palermo.

⁽¹⁾ Legge 17 novembre 2009, n. 11 ("Crediti di imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese").

⁽²⁾ Individuati dall'art. 1. Tale disposizione prevede che "1. La Regione concede un contributo in favore di progetti d'investimento iniziale, come definiti dagli "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013", pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (g.u.n.e.) C 54 del 5 marzo 2006, nella forma del credito di imposta alle imprese, ivi incluse quelle artigiane, operanti nei settori delle attività estrattive, manifatturiere, del turismo e dei servizi, che effettuano entro il termine del 31 dicembre 2013 nuovi investimenti nel territorio della Regione, per un importo agevolabile per le imprese del settore del turismo non inferiore ad euro 100 mila e non superiore ad euro 4 milioni e per le altre imprese così determinato:

a) microimprese, anche artigiane: non inferiore ad euro 50 mila e non superiore ad euro 500 mila;

(delle attività estrattive manifatturiere, del turismo, agroalimentare e dei servizi legati all'information-technology) e soprattutto il potenziamento e la crescita dimensionale del sistema imprenditoriale siciliano che, come è noto, è costituito normalmente da micro o piccole imprese, al fine di garantire una sua maggiore competitività. In tale direzione gli artt. 3 e 5 vogliono favorire i processi di concentrazione tra due o più imprese che si possono realizzare attraverso operazioni di fusione, incorporazione, costituzione del gruppo cooperativo previsto dall'art. 2545-*septies* c.c., etc.

Ma il profilo a nostro giudizio più rilevante, e che va rimarcato nell'ottica delle future scelte che devono essere operate nel contesto delicato di attuazione del federalismo fiscale, è dato dal fatto che siamo in presenza di una delle prime ipotesi di utilizzo della c.d. "fiscaltà di vantaggio *congiunturale*" e cioè di interventi di natura fiscale autorizzati dalla Commissione Europea (in questo caso con la decisione C(2009) 7182 del 30 settembre 2009) in via transitoria in deroga al divieto generale di aiuti di Stato previsto dagli artt. 107⁽²⁾ e ss. del Trattato sul funzionamento della U.E. (*ex art.* 87 del TCE).

b) piccole imprese: non inferiore ad euro 100 mila e non superiore ad euro un milione;

c) medie e grandi imprese: non inferiore ad euro 500 mila e non superiore ad euro 4 milioni.

2. Il contributo di cui al comma 1 è concesso alle piccole e medie imprese, di seguito denominate PMI, operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, ivi incluse quelle agricole di cui all'art. 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, che realizzano nuovi investimenti nel territorio della regione con riferimento alla sola trasformazione dei prodotti agricoli.

3. Il contributo di cui al comma 1 è concesso, altresì, alle imprese operanti nei settori della trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura di cui all'Allegato 1 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e successive modificazioni ed integrazioni, che realizzano nuovi investimenti nel territorio della Regione⁽³⁾.

⁽³⁾ L'art. 107 prevede che "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono

Come abbiamo avuto modo di rilevare in un precedente studio⁽⁴⁾ sull'Autonomia finanziaria della Regione Siciliana e la fiscalità differenziata i pochi interventi realizzati in passato in tale Regione sono stati concessi nell'ambito dei massimali previsti dalla Comunità Europea per gli aiuti "*de minimis*", relativamente all'imposta regionale sulle attività produttive. Tali aiuti, considerati di minore importanza dalla Commissione Europea, e per questo sottratti al regime previsto dall'art. 108 del Trattato, sono, com'è noto, qualitativamente e quantitativamente definiti oltre che temporalmente determinati.

Le misure attuali, invece, vanno inoltre configurandosi come interventi più significativi, e quindi come aiuti per i quali sono state giustamente invocate le condizioni⁽⁵⁾ di deroga previste dal Trattato, tenendo conto della particolare situazione economica in cui si trova la nostra Regione.

L'utilizzo della fiscalità di vantaggio *congiunturale* rappresenta, quindi, un primo passo in avanti che va ulteriormente perseguito attraverso una autorevole interlocuzione con l'Unione Europea, ma deve anche costituire l'occasione e lo stimolo per andare oltre e cioè verso interventi di fiscalità di vantaggio *strutturale* e ciò alla luce delle prerogative di specialità che in materia finanziaria lo Stato riconosce alla Sicilia⁽⁶⁾ ed anche alla luce dei recenti interventi sul tema da parte della Corte di Giustizia (sen-

incomparabili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

⁽⁴⁾ CUVA A., VAGNARELLI P., "L'autonomia finanziaria delle Regione siciliana e la fiscalità differenziata", in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3/2010, p. 354.

⁽⁵⁾ Condizioni che avrebbero già in passato legittimato ampiamente la richiesta di altre misure agevolative.

⁽⁶⁾ Sul tema v. CUVA A., *L'autonomia finanziaria della regione siciliana. I limiti e le ipotesi di riforma*, Quattrosofi, Palermo, 1999.

tenza della Grande Sezione nella causa C-88/03/2006 Repubblica Portoghese vs Commissione europea, e quella della Sezione terza, nelle cause riunite da C-428/06 a C-434/06, Unión General de Trabajadores de la Rioja e altri vs Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri).

Queste sentenze aprono degli spiragli significativi in tale ambito in quanto introducono un principio innovativo in ordine alla possibilità di prevedere misure di "fiscalità di vantaggio *strutturale*", generali e stabili che sfuggono ai vincoli della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. Si delinea, infatti, la possibilità di considerare la Regione e non lo Stato l'entità di riferimento, con la conseguenza che interventi di differenziazione territoriale, di natura fiscale, che oggi vengono qualificati quali aiuti, potrebbero, invece, essere considerati misure generali della Regione.

Riteniamo che la Sicilia possa e debba alla luce del proprio statuto fare valere la presenza delle condizioni di autonomia ⁽⁷⁾ previste dalla Corte di Giustizia per la realizzazione di una fiscalità differenziata *strutturale* e ciò a maggior ragione in questa delicata fase storica di applicazione del federalismo fiscale in Italia, che registra una forte

⁽⁷⁾ Autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria. La prima presuppone che il provvedimento agevolativo debba essere adottato da un ente territoriale dotato di un proprio statuto costituzionale, politico e amministrativo, indipendente dall'autorità centrale. L'autonomia procedurale comporta che la decisione debba essere assunta da un ente territoriale conformemente ad una procedura nell'ambito della quale l'autorità centrale non abbia alcun potere di intervenire direttamente rispetto alla determinazione dell'aliquota d'imposta e in assenza di qualsiasi obbligo per l'ente stesso di tenere conto, in tale sede, degli interessi di tale autorità. Quella finanziaria riguarda la circostanza che l'aliquota d'imposta ridotta applicabile nella regione interessata non debba essere compensata da sovvenzioni o contributi erogati dal governo centrale, in modo tale che le conseguenze economiche dell'agevolazione ricadano esclusivamente sulla regione stessa.

contrapposizione tra Stato e Regione. La decisa richiesta di un utilizzo legittimo di tale importante forma di fiscalità costituisce un ulteriore strumento attraverso il quale la Regione Siciliana deve cercare di recuperare la sua speciale autonomia in materia finanziaria, rimasta finora in buona parte sulla carta, evitando che la stessa subisca "omologazioni riduttive" nell'ambito del citato processo di attuazione del federalismo fiscale.