

Relazione

Il Progetto di legge "Fiscalità Incentivante per le Aree Montane Appenniniche Svantaggiate" è stato redatto in conformità con le norme costituzionali rilevanti in questa materia, che è di competenza statale, trattandosi di tributi istituiti dalla legislazione nazionale e riservati alla competenza statale. Anche se la Regione non ha competenze dirette in questo campo, può tuttavia presentare proposte legislative alle Camere del Parlamento, seguendo quanto stabilito dall'articolo 121, comma 2, della Costituzione. Il procedimento legislativo per questa proposta si svolge in due fasi e presso due sedi distinte, infatti, inizia presso l'Assemblea legislativa regionale e prosegue poi nei due rami del Parlamento.

La proposta di legge è finalizzata all'istituzione di un regime fiscale incentivante per le aree montane appenniniche svantaggiate. L'intento è quello di stimolare lo sviluppo economico e sociale in queste zone, che affrontano sfide uniche dovute alla loro particolare collocazione geografica e a peculiari caratteristiche demografiche. È risaputo come queste aree stiano subendo un declino demografico, perdendo un numero considerevole di abitanti nel corso degli anni. Pertanto, è essenziale adottare misure specifiche, come gli incentivi fiscali, per mitigare il loro isolamento e promuovere il miglior sviluppo locale possibile, da istituire con norme nazionali, vista, come già detto, la competenza prettamente statale della materia fiscale.

Il Progetto di Legge propone una fiscalità incentivante ancorata al principio di solidarietà, delineato nell'articolo 2 della Costituzione. Questo approccio si prefigge, nello stesso tempo, di contrastare lo spopolamento, stimolare lo sviluppo economico e facilitare l'accesso ai servizi essenziali nelle aree montane appenniniche.

La misura è anche una realizzazione concreta dell'articolo 3 della Costituzione, che sostiene i principi di parità formale e sostanziale. Le agevolazioni fiscali mirano a superare le condizioni particolari di queste aree, come l'isolamento geografico e la carenza infrastrutturale, incentivando le imprese a investire localmente. Ciò contribuirà ad aumentare l'occupazione, il reddito e migliorare la qualità della vita, promuovendo la parità sostanziale e assicurando, al contempo, pari opportunità di benessere e partecipazione economica e sociale a tutti i cittadini.

Il progetto trova ulteriore fondamento negli articoli 44, comma 2, e 119, comma 5, della Costituzione. L'articolo 44 sottolinea l'importanza di provvedimenti a favore delle zone montane, mentre l'articolo 119 consente interventi statali speciali per stimolare lo sviluppo economico, la coesione sociale e ridurre gli squilibri economici e sociali in specifiche aree.

Nel contesto del diritto comunitario, l'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) riveste un ruolo fondamentale. Questo articolo impegna l'UE a ridurre le disparità di sviluppo tra le varie regioni, focalizzandosi in modo particolare sulle zone rurali e quelle con svantaggi naturali o demografici persistenti. Nel contesto delle aree montane appenniniche, le disposizioni di questo articolo possono contribuire a sostenere l'introduzione di una fiscalità di vantaggio che sarebbe funzionale a ridurre le disparità economiche e sociali, promuovendo lo sviluppo

economico e sociale e migliorando la qualità della vita nelle aree rurali. In tale contesto l'articolo 174 del TFUE è interpretato come un riconoscimento del diritto delle aree svantaggiate a beneficiare di misure di incentivazione specifiche, quali, appunto, la fiscalità incentivante (di vantaggio).

Per l'individuazione delle aree d'intervento del progetto di legge si fa riferimento ad aree territoriali svantaggiate da individuare tra i Comuni montani, identificati dalle singole leggi regionali, evitando di assumere unicamente il criterio altimetrico. Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 27/2010) il sistema territoriale montano è identificato, oltre che dall'altimetria, dalla appartenenza del Comune ad un'area caratterizzata da una spiccata diversificazione per particolari situazioni sociali ed economiche, per fragilità, per il contesto fisiografico, per una condizione di marginalità, di rarefazione insediativa, per le difficoltà di accesso, per la scarsa capacità produttiva del ciclo agricolo. I Comuni montani occupano una porzione di territorio nazionale significativamente più ampia (circa il 50%) rispetto a quella classificata come montagna secondo criteri statistici (circa il 35%). Questa discrepanza suggerisce la necessità di non limitarsi al solo criterio altimetrico per identificare tali Comuni. L'adozione di un approccio più ampio è fondamentale per includere tutte le aree appenniniche che richiedono interventi di sostegno, evitando così di escludere zone che, nonostante non soddisfino il criterio altimetrico, necessitano ugualmente di sostegno.

Inoltre, l'adozione di un criterio esclusivamente altimetrico sarebbe del tutto irragionevole, in quanto non dipendono dalla mera altimetria le condizioni di maggiore o minore isolamento, di maggiore o minore difficoltà di comunicazione ed ogni altra condizione che possa suggerire di sostenere determinate comunità invece di altre.

Per semplificare e rinnovare la normativa esistente a supporto delle aree territoriali, la proposta di progetto di legge introduce misure che non richiedono solo trasferimenti di fondi, ma l'acquisizione diretta degli aiuti da parte dei beneficiari tramite il meccanismo del credito d'imposta, deduzioni e agevolazioni IVA, attribuendo un valore extra-fiscale al tributo utilizzandolo per correggere, o attenuare, ingiustificate disuguaglianze e, in positivo, per promuovere, più che per opprimere.

Nel contesto di questa proposta di legge si opera una mediazione tra le diverse forme di fiscalità di vantaggio, optando per un percorso che rispetti le deroghe al divieto di aiuti di stato, individuato nella transitorietà delle misure fiscali di vantaggio.

Il progetto di Legge, mirando a incentivare le aree montane appenniniche svantaggiate, propone misure fiscali temporanee volte a generare vantaggi territoriali. Queste misure, creando un ambiente favorevole per le imprese, stimolano la loro nascita e resilienza e attivando un meccanismo attrattivo, portano a un incremento dell'attività economica che si traduce in ulteriori benefici per il territorio. Pur essendo temporanee, queste agevolazioni fiscali hanno il potenziale di generare un impatto duraturo, rendendo il territorio più attraente nel tempo per le imprese e incrementando così il loro numero, con conseguente rafforzamento dell'economia locale e creazione di vantaggi persistenti.

La transitorietà delle misure è un elemento chiave in questo contesto. Una misura fiscale vantaggiosa, se temporanea, può essere considerata conforme alle norme sugli aiuti di stato e sulla concorrenza. Infatti, non crea un vantaggio permanente per le imprese che ne beneficiano. Piuttosto, fornisce un incentivo temporaneo per stimolare l'attività economica. In questo modo, contribuisce a dare vigore a un territorio.

Le norme europee, come già detto, delineano chiaramente come la politica di riduzione del peso fiscale sulle imprese abbia un solido fondamento economico e una piena legittimità dal punto di vista dei principi che governano il funzionamento del mercato nell'Unione Europea. In questo contesto, la fiscalità di vantaggio è considerata uno degli strumenti che un singolo Stato può attivare.

Attualmente, le Regioni dispongono di un numero limitato di tributi definibili come "propri", il che riduce significativamente la loro capacità di esercitare autonomamente potestà impositiva. Questo contesto implica che i tributi regionali non siano frutto di una potestà impositiva autonoma, ma piuttosto derivino, in larga misura, dal bilancio statale. Anche nei casi in cui allo Stato spetti il potere di stabilire la norma tributaria e alle Regioni sia concesso un margine limitato di variazione delle aliquote, tali tributi non possono essere considerati automaticamente come "propri" delle Regioni.

Di conseguenza, l'intervento delle Regioni attraverso misure fiscali basate sulla modulazione dei tributi "propri" non sarebbe adeguato a raggiungere obiettivi ambiziosi, come il ripopolamento delle aree montane appenniniche svantaggiate. Le limitazioni nelle loro capacità fiscali autonome rendono i benefici derivanti da tali misure regionali insufficienti rispetto a quelli ottenibili con un intervento statale, tenuto conto che le regioni hanno un potere fiscale limitato rispetto allo Stato e, di conseguenza, possono attribuire un vantaggio derivante dalla propria fiscalità contenuta e, per alcuni versi, poco significativo.

Il progetto di legge trae chiara ispirazione dalle Zone Franche Urbane (ZFU), istituite ai sensi dell'articolo 1, comma 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007). Il comma 341 prevede anch'esso, analogamente all'articolo 3 del disegno di legge, per determinati periodi di imposta, programmi di defiscalizzazione (esenzione dall'imposta sui redditi, esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive) e decontribuzione (esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente). La disciplina delle ZFU è conforme alla normativa europea sul regime "de minimis".

La proposta di legge è strutturata in sei capitoli e mira a promuovere lo sviluppo economico e la riduzione delle disuguaglianze nelle aree montane appenniniche svantaggiate, in linea con gli obiettivi costituzionali e dell'Unione Europea.

Il Capo I stabilisce i principi generali, introducendo misure di sostegno fiscale e contributivo, di semplificazione amministrativa e di incentivazione degli investimenti per le aree montane appenniniche identificate in base a criteri demografici, economici e sociali.

Il Capo II si concentra sui benefici fiscali per le attività economiche, specificando le agevolazioni per piccole imprese e microimprese nelle aree montane. Queste includono esenzioni fiscali sugli utili, riduzioni dell'imposta regionale sulle attività produttive, esonero dai contributi previdenziali per determinati contratti di lavoro, e un arco temporale di applicazione di queste agevolazioni.

Il Capo III mira a favorire la residenzialità, introducendo crediti d'imposta per i canoni di locazione e l'acquisto dell'abitazione principale per chi si trasferisce stabilmente nelle aree montane. Include anche benefici fiscali specifici per il personale sanitario e docente, incentivando il loro trasferimento e la permanenza in queste zone.

Nel Capo IV, si affronta l'incremento dell'autonomia finanziaria dei comuni e gli interventi per il rischio idrogeologico. Viene proposta la ritenzione totale dell'IMU da parte dei comuni e l'introduzione di un'aliquota IVA agevolata per gli interventi miranti ad una maggior tutela dal rischio idrogeologico.

Il Capo V riguarda ulteriori forme di sostegno finanziario, prevedendo la possibilità per regioni e comuni di definire sistemi di agevolazione locali.

Infine, il Capo VI contiene le disposizioni finali, stabilendo l'impatto finanziario, l'approccio scelto agli aiuti di stato e l'obbligo del Governo di emanare decreti attuativi per l'implementazione concreta della legge.

Nel dettaglio la Proposta di legge prevede:

- all'articolo 1 stabilisce i principi e le finalità della "Fiscalità Incentivante per le Aree Montane Appenniniche Svantaggiate". Questo articolo si propone di stimolare lo sviluppo economico, ridurre le disuguaglianze e perseguire un equilibrio economico armonico nelle aree montane svantaggiate, in conformità con gli articoli della Costituzione Italiana e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Include misure di sostegno fiscale e contributivo e incentivi agli investimenti, seguendo i criteri stabiliti dalla legge e dalle normative nazionali ed europee;
- all'articolo 2 descrive come vengono identificate le aree montane appenniniche svantaggiate che beneficeranno della fiscalità incentivante. Le aree vengono individuate con legge regionale, basandosi su criteri oggettivi e trasparenti che considerano varie difficoltà e potenzialità di sviluppo. I criteri di individuazione si basano sull'Indice di Fragilità Comunale (IFC), un indice composito che misura l'esposizione di un territorio ai rischi e le condizioni di criticità della popolazione e del sistema produttivo. La valutazione complessiva per l'individuazione delle aree territoriali considera la coesistenza di tutti i fattori di rischio e di vulnerabilità dell'IFC. In assenza di tale coesistenza, l'individuazione delle aree territoriali si basa sui fattori prevalenti, determinati dalla Regione.
- all'articolo 3 si descrivono le agevolazioni per le piccole imprese e microimprese nelle aree montane e gli specifici elementi per beneficiare di tali incentivi, come essere localizzate nelle aree identificate e operare in conformità con le

- definizioni UE. Le agevolazioni includono esenzioni dalle imposte sui redditi e l'esonero dai contributi previdenziali, con particolare attenzione ai contratti a tempo indeterminato e ai residenti locali. Le esenzioni sono valide per un periodo definito, con una riduzione graduale degli incentivi nel tempo;
- all'articolo 4 si prevede l'esenzione IVA per i prodotti di montagna nelle aree oggetto della legge. Si riconosce un'esenzione dall'IVA per i prodotti qualificati come "Prodotti di montagna" secondo le normative UE e nazionali. Questa esenzione si applica ai prodotti alimentari provenienti da zone di montagna, inclusi quelli trasformati. Gli operatori devono aderire alle disposizioni del decreto ministeriale per usufruire dell'esenzione. I benefici sono validi dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2034;
 - all'articolo 5 della proposta di legge si estendono vari benefici fiscali alle attività economiche nelle aree montane svantaggiate. Questi includono la deduzione di diverse tasse e imposte dalle dichiarazioni dei redditi. Inoltre, estende le agevolazioni previste per la 'Zona Economica Speciale Unica del Sud'. Le modalità di attuazione di questi benefici sono demandate a decreti attuativi specifici;
 - all'articolo 6 si prevede un credito d'imposta sui canoni di locazione per chi trasferisce la residenza nelle aree montane coperte dalla legge. Il credito d'imposta è del 75% del canone annuo di locazione fino a 10.000 euro all'anno, con un'applicazione piena nei primi 5 anni e una riduzione graduale negli anni successivi. Per il personale sanitario e docente, la percentuale di credito d'imposta è aumentata del 10%. Il beneficio è limitato a chi non supera un certo reddito imponibile e non possiede immobili nella stessa area;
 - all'articolo 7 si stabilisce un credito d'imposta per l'acquisto dell'abitazione principale nelle aree montane. Il credito d'imposta copre il 75% dei costi annuali per mutui e tasse legate all'acquisto dell'immobile, con un limite massimo annuale. Il personale sanitario e docente riceve un incremento del 10% su questo credito. I benefici sono soggetti a specifici limiti e condizioni e non sono cumulabili con altri crediti previsti dalla legge;
 - all'articolo 8 si introduce una riduzione significativa del reddito imponibile del IRPEF, per il personale sanitario e docente operante nelle aree montane, con diverse percentuali a seconda del livello di reddito. È richiesto un impegno a non trasferirsi da queste aree per un determinato periodo, salvo eccezioni per avanzamenti di carriera o disposizioni istituzionali. Queste disposizioni mirano a incentivare la permanenza e l'attività professionale di questi lavoratori nelle aree montane. Infine, si introducono criteri per riconoscere e valorizzare l'attività svolta dal personale sanitario e scolastico nelle aree territoriali di riferimento della legge, al fine di promuovere gli avanzamenti di carriera, la partecipazione a concorsi pubblici e l'assunzione di incarichi di maggiore responsabilità;
 - all'articolo 9 si stabilisce che, dal 2025 al 2034, i residenti nelle aree montane possono dedurre dal loro reddito complessivo le tasse scolastiche di ogni livello e gli abbonamenti al trasporto pubblico locale. Questa deduzione è pari al 100% dei costi sostenuti e si applica a condizione che i beneficiari mantengano la residenza nelle aree interessate per tutto il periodo di validità dei benefici;

- all'articolo 10 si permette ai cittadini che non hanno sufficiente capienza fiscale di cedere i loro crediti d'imposta a banche o società pubbliche e private. Le banche e altri intermediari finanziari autorizzati possono acquisire e utilizzare questi crediti d'imposta, con una trattenuta massima del 5% sui crediti acquisiti. Questo articolo fornisce un'opzione per i cittadini di beneficiare dei crediti fiscali anche quando non possono utilizzarli direttamente a causa di limitazioni nella loro capienza fiscale;
- all'articolo 11 si consente ai Comuni nelle aree montane di trattenere l'intero importo dell'IMU dal 2025 al 2034, mentre all'articolo 12 si introduce un'aliquota IVA del 5% per interventi di tutela del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico in queste aree. Questa agevolazione si applica anche agli acquisti correlati a tali interventi. Le modalità di attuazione saranno definite da un decreto ministeriale;
- all'articolo 13 si prevede la possibilità per le regioni e i comuni di stabilire ulteriori sistemi di agevolazione fiscale nelle aree montane;
- all'articolo 14 si prevede la copertura finanziaria per le misure della legge, con fondi previsti nel bilancio annuale e altre fonti, come la redistribuzione di risorse e il contrasto all'evasione fiscale. Include anche l'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione. L'articolo 15 assicura che le agevolazioni rispettino i limiti degli aiuti "de minimis" dell'UE, e l'articolo 16 richiede l'emanazione di decreti attuativi. L'articolo 18 stabilisce che la legge entra in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione ufficiale.

Nell'elaborazione del Pdl si è tenuto conto delle seguenti norme:

- Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in particolare l'art. 174 che sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari. Inoltre, un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici;
- la Raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003;
- DIRETTIVA DELEGATA (UE) 2023/2775 DELLA COMMISSIONE del 17 ottobre 2023 che modifica la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli adeguamenti dei criteri dimensionali per le microimprese e le imprese o i gruppi di piccole, medie e grandi dimensioni;
- gli articoli 2, 3, della Costituzione;
- l'articolo 44, secondo comma della Costituzione che prevede esplicitamente che "la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane";
- l'Articolo 117, terzo comma della Costituzione Italiana che disciplina la competenza legislativa in materia di tributi. In particolare, questo articolo

stabilisce che lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali;

- l'Articolo 119 della Costituzione che stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Essi stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. ed inoltre nella parte in cui prevede che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- Legge di Stabilità 2011, legge che ha stabilito le regole per il bilancio dello Stato e ha introdotto importanti principi di finanza pubblica, a cui debbono sottostare anche le Regioni, in particolare a fini del presente progetto di legge rileva il principio il principio di invariabilità finanziaria;
- la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007), che nella parte in cui regola le Zone Franche Urbane (ZFU);
- Decreto del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali n. 57167 del 26 luglio 2017;
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 in particolare l'art. 9;
- decreto-legge n. 124/2023, in particolare per la parte relativa alle disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, che il Progetto di legge li estende alle aree in oggetto.
- Legge 97/1994, in particolare l'art. 16;