

Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato

A cura di

Manlio Ingresso e Giuseppe Tesauro

Contributi di

Salvatore Muscarà - Stefano Fiorentino - Lorenzo del Federico
Paola Coppola - Luciana Di Renzo - Agostino Ennio La Scala
Roberto Pignatone - Clelia Buccico - Laura Letizia - Ottavio
Nocerino - Mario Valenzano - Maria Rosaria Viviano - Domenico
Ardolino - Gianluca Caputi - Daniela Casale - Andrea Marotta
Alessandro Remondelli - Mauro Travaglione - Vincenzo Vigliotti
Mario Cermignani - Nadia Di Massa - Fiorella Feola - Serena Giglio
Oriana Lombardi - Fernando Marotta - Giuliana Pepe - Carmine
Tozza - Mario Aulenta - Julia Rapp



Jovene editore 2009

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2009

ISBN 88-243-1897-5

JOVENE EDITORE S.P.A.

Via Mezzocannone 109

80134 NAPOLI - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19

Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it

e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248.

È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy

Stampato in Italia

CAPITOLO SETTIMO

NUOVE FORME AGEVOLATIVE: LA SPERIMENTAZIONE ITALIANA DI ZONE FRANCHE URBANE*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica: cenni alla disciplina sugli aiuti di Stato nel Trattato UE. – 2. L'attuale scenario comunitario per il periodo di programmazione 2007-2013. – 3. Il Nuovo Regolamento (CE) 800 del 6 agosto 2008 sugli aiuti in esenzione. 4. La fiscalità di vantaggio (o compensativa) secondo la UE per *talune* imprese o *taluni* territori. – 5. La sperimentazione italiana di *Zone franche urbane* per il rilancio di aree e quartieri in degrado delle città: l'attuale stadio *embrionale* del meccanismo agevolativo.

1. *Premessa metodologica: cenni alla disciplina sugli aiuti di Stato nel Trattato UE*

Individuare le linee ispiratrici della politica comunitaria in materia di *aiuti di stato* rappresenta sicuramente un utile punto di partenza per la definizione delle attuali opportunità ed i nuovi vincoli posti dal Trattato UE agli Stati membri per la concessione di agevolazioni finanziarie e fiscali alle imprese ubicate sui propri territori. La questione si inquadra, com'è noto, nella *politica europea della concorrenza* (Titolo VI, Trattato) che è diretta a garantire ad imprese e consumatori di competere nel mercato unico *alle stesse condizioni* e ad evitare fenomeni di alterazione del libero gioco tra domanda ed offerta, l'abuso di posizione dominante e gli effetti nocivi generati da elevate concentrazioni o da monopoli.

Di norma, e secondo il principio della «*libera concorrenza tra Stati*», gli interventi pubblici *devono* accompagnare gli investimenti privati per stimolare l'attività economica; lo sforzo spetta innanzitutto agli Stati membri ma, com'è noto, viene avocato dalla Comunità, secondo il principio di sussidiarietà (art. 5 del Trattato), qualora gli obiettivi dell'azione prevista,

* *Contributo di Paola Coppola, Professore Associato di Diritto tributario presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.*

a motivo delle loro dimensioni o degli effetti attesi, possano essere meglio realizzati, o controllati, a livello comunitario¹.

L'impianto di regole e di vincoli posti dal cd. «divieto di aiuti di Stato» ai sussidi erogati alle imprese (sia finanziari, che fiscali) è diretto proprio ad evitare distorsioni nell'uso delle risorse, ad assicurare la convergenza economica e sociale tra i paesi dell'Ue ed a scongiurare le delocalizzazioni intraeuropee generate dal fenomeno del cd. «*subsidy shopping*» che potrebbe tradursi nella soppressione di posti di lavoro in una regione a beneficio dell'altra.

L'art. 87 del Trattato Ue, dichiara, per questo, di norma, «*incompatibili con il mercato comune nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli 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*»². Questo divieto non è però generalizzato: alcuni aiuti vengono, infatti, considerati compatibili con la disciplina comunitaria se utili *al soddisfacimento di interessi generali, ritenuti superiori e rilevanti già in seno alla comunità*.

Gli aiuti di Stato possono addirittura favorire la realizzazione del mercato interno quando sono diretti al recupero della concorrenzialità delle imprese ubicate in determinate zone caratterizzate da crisi strutturale.

L'art. 87, paragrafi 2 e 3 del Trattato prevede, a tal fine, una serie di deroghe al predetto divieto e riconosce, innanzitutto, come compatibili gli aiuti a finalità regionale (*cd. Aiuti Regionali*) sempreché gli stessi vengano concessi in una misura tale da non essere *contraria all'interesse comune*³. Si tratta di quegli aiuti destinati a favorire lo sviluppo delle «*regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione*», svantaggiate rispetto alla media europea (87.3.a); e di quelli diretti *ad agevolare lo sviluppo di ... talune regioni economiche ov*

¹ Si tratta dell'applicazione nel rispetto del principio di che opera, innanzitutto, a livello comunitario e che si sviluppa, poi, ai diversi livelli nazionali, *sub-nazionali* e locali, per regolare i rapporti tra autorità comunitarie e nazionali, tra organi centrali e periferici di ogni singolo stato e tra intervento pubblico ed iniziativa privata.

² La definizione di *aiuto di stato* è, com'è noto, molto ampia e generica ed è idonea a ricomprendere le agevolazioni di qualsiasi natura, anche fiscali; detta norma attribuisce alla Commissione europea ampia discrezionalità nel valutare la legittimità delle misure di favore disposte dagli Stati e rende difficilmente eludibile il divieto dal *nomen juris* adottato dai singoli ordinamenti.

³ Tale requisito è valutabile attraverso l'applicazione del noto principio di proporzionalità, rispettato esclusivamente nel caso in cui la misura adottata dallo Stato membro non sia tale da comportare uno sfasamento dell'equilibrio fra l'obiettivo comunitario di tutela della concorrenza e quello nazionale, posto alla base dell'aiuto.

vero di regioni svantaggiate *rispetto alla media nazionale*, definite in base alla nota Carta degli Aiuti, elaborata dalla Commissione, su proposta degli stessi Stati membri (art. 87.3.c).

Sono ancora ritenuti compatibili gli aiuti *Settoriali*, e cioè quelli concessi a singoli settori o a singole imprese operanti in alcuni settori (cd. «sensibili» delle fibre sintetiche, dell'automobile, delle costruzioni navali, delle poste, dell'agricoltura e pesca, del carbone e acciaio, dei trasporti), che di norma, a motivo della loro specificità, richiedono interventi *ad hoc*. A giudizio della Commissione, anche per questa tipologia di aiuti, deve trattarsi di un sostegno da concedere nell'interesse dell'Unione europea (*efficacia*); le risorse devono manifestarsi essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato (*indispensabilità*) e devono essere concessi in una misura strettamente necessaria (*proporzionalità*); gli aiuti non devono comportare *ingiustificati vantaggi* nei confronti dei concorrenti, devono essere *temporanei, degressivi e non ripetibili* e devono essere comunicati e contabilizzati secondo procedure chiare e trasparenti (*trasparenza*).

Infine, gli aiuti cd. *Orizzontali*, e cioè quelli destinati a favorire obiettivi a carattere trasversale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico; la formazione; l'occupazione; la competitività delle piccole e medie imprese, sono stati giudicati non lesivi della concorrenza e, per questo, esentati dal procedimento di notifica ex art. 88 del Trattato, purché vengano concessi entro i rigidi limiti imposti da specifici regolamenti emanati dalla Commissione (cd. *regolamenti di esenzione per categoria*)⁴, oggi sostituiti dal recente Regolamento generale di esenzione per categoria n. 800 del 6 agosto 2008⁵.

Del pari esentati dalla notifica, in quanto ritenuti compatibili sono gli aiuti concessi ai sensi del Regolamento cd. «*de minimis*» e cioè quelli concessi alle imprese entro un determinato ammontare massimo, nell'arco di tre anni, giudicati di *importanza minore*. Anche in ordine a questa tipologia di agevolazioni, il vigente Regolamento (CE) n. 1998/2006, approvato per il periodo 2007-2013⁶, ha modificato i precedenti limiti di

⁴ Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2006/C323/01); Regolamento 68/2001/CE, GU L 10 del 13.1.2001, così come modificato dai regolamenti nn. 363/2004, GU L 63 del 28.2.2004; 1040/2006, GU L 187 del 8.7.2006; 1976/2006, GU L 368 del 23.12.2006 (formazione); Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre 2002, GU L 337 del 13.12.2002, così come modificato dai Regolamenti nn. 1040/2006, GU L 187 del 8.7.2006; 1976/2006, GU L 368 del 23.12.2006 (occupazione); Regolamento (CE) n. 70/2001, GU L 10 del 13.1.2001, così come modificato dai regolamenti nn. (CE) n. 364/2004, GU L 63 del 28.2.2004; (CE) n. 1040/2006, GU L 187 del 8.7.2006, (CE) n. 1976/2006, GU L 368 del 23.12.2006 (pmi)

⁵ Regolamento n. 800/2008/CE del 6.8.2008, GU L 214 del 9.8.2008.

⁶ Che ha sostituito, integralmente, il precedente Regolamento (CE) n. 69/2001.

fruibilità dei benefici (da 100.000 a 200.000 euro), ha stabilito l'allargamento dei settori ammissibili anche a quello dei trasporti ma, come più avanti si chiarirà, ha anche innovato in materia di cumulabilità di questa tipologia di aiuti con gli altri regimi finendo per compromettere in certi casi la piena e libera godibilità dei benefici da parte dei destinatari.

Gli aiuti al funzionamento, invece, e cioè quelli destinati a ridurre le attività correnti delle imprese (ad esempio costi salariali, costi di trasporto, locazioni), anche se concessi sotto forma di esenzioni fiscali o di riduzione di aliquote di tassazione o degli oneri sociali, sono, invece, in linea di principio, vietati. Essi possono essere concessi, e solo in via eccezionale, alle regioni che beneficiano della deroga di cui all'art. 87.3.a e 87.3.c, e sempre qualora si giustifichino in base alla natura e all'intensità del loro contributo allo sviluppo regionale e a condizione che siano concessi, sempre in via decrescente e limitata nel tempo.

2. *L'attuale scenario comunitario per il periodo di programmazione 2007-2013*

Fatte queste premesse d'ordine generale, la definizione dei principi cui si ispira la politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 non può prescindere anche dall'indicazione delle priorità che la Comunità ha individuato, sin dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 e del vertice di Göteborg del 2001 nel perseguimento dell'interesse comune ad un forte sostegno ai processi di internazionalizzazione delle imprese e di specializzazione in beni e servizi ad alta intensità di conoscenza ed innovazione, all'aumento della crescita dimensionale, all'incremento dei livelli di occupazione ed alla tutela dell'ambiente, oltre che al perseguimento dello sviluppo sostenibile.

Secondo gli attuali orientamenti, e conformemente al *Lisbon action plan* del 2005, i programmi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero, infatti, orientare le risorse stanziare per il prossimo settennio (2007-2013) di circa 308 miliardi di euro (di cui 25,7 all'Italia) al conseguimento di tre obiettivi prioritari:

- a) incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali;
- b) promuovere l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione;
- c) creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro, attraverso

la creazione di nuove imprese e migliorando, in ogni caso, l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende.

È evidente che il raggiungimento di questi programmi richiederebbe un partenariato istituzionale più virtuoso e sistemico tra politiche concepite dalla UE ed azioni dirette degli stati membri (che vanno elaborati nei cd. nei QSRN).

Per questi motivi, e dovendo in questa sede solo accennare ai termini della questione, l'attuale politica comunitaria in materia di aiuti di stato, anche per effetto dell'avvenuta riforma dei fondi strutturali per il medesimo periodo di programmazione⁷, chiede agli Stati membri di rispettare le linee di tendenza della nuova programmazione che si possono sintetizzare nella esigenza di pervenire ad una riduzione dei livelli complessivi di sussidi, ad una più puntuale individuazione delle tipologie di aiuti ammissibili, alla definizione di procedure più efficaci di erogazione basate su una migliore assegnazione e maggiore trasparenza con consultazione delle parti in causa e, soprattutto, alla valutazione dell'efficacia degli aiuti in termini di impatto positivo e duraturo sullo sviluppo regionale.

Questo processo di rinnovamento ha trovato per ora una prima attuazione nel recente Regolamento generale n. 800/2008 che, come subito si chiarirà, da un lato, ha consolidato in un unico testo le regole prima disposte dai distinti regolamenti di esenzione per categoria, introducendo anche una semplificazione delle procedure di assegnazione ma che, dall'altro, ha posto una serie di nuovi e più stringenti limiti alla fruibilità degli aiuti da parte dei beneficiari.

3. *Il Nuovo Regolamento (CE) 800 del 6 agosto 2008 sugli aiuti in esenzione*

Con il nuovo Regolamento unico si è inteso, innanzitutto, portare in equilibrio, per quanto possibile, gli aspetti comuni ai differenti settori di aiuto già adottati dalla Commissione con i precedenti regolamenti di esenzione per gli aiuti in favore delle PMI, della ricerca e dello sviluppo delle PMI, dell'occupazione e formazione e per gli aiuti a finalità regionale e

⁷ Riforma attraverso la quale è avvenuta il nuovo accorpamento per il medesimo settennio (FESR - FSE - Fondo di coesione) con la definizione dei nuovi tre obiettivi della Converganza (*ex* obiettivo 1 relativo alla programmazione per il periodo 2000-2006), della Competitività regionale ed occupazione (*ex* obiettivi 2 e 3 relativi alla programmazione per il periodo 2000-2006) e della Cooperazione territoriale europea (quest'ultimo ispirato alle positive esperienze delle iniziative comunitarie PIC INTERREG, EQUAL ed URBAN, sempre relative alla programmazione per il periodo 2000-2006).

sono stati aggiunte cinque nuove categorie di aiuti che sinora non beneficiavano dell'esenzione. Si tratta, in particolare, degli aiuti per la tutela ambientale, gli aiuti per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo a favore delle grandi imprese, gli aiuti sotto forma di capitale di rischio e gli aiuti per le imprese di nuova creazione da parte di imprenditrici donne⁸.

Si segnala che non sono contemplati dal nuovo regime di esenzione tutti quei regimi che non escludono *esplicitamente* il pagamento di aiuti individuali a favore di un'impresa destinataria di un ordine di recupero pendente a seguito di una precedente decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegale e incompatibile con il mercato comune; così come gli aiuti *ad hoc* a favore di una certa impresa destinataria del predetto ordine di recupero per una precedente decisione che ha dichiarato l'aiuto illegale e/o incompatibile.

In ordine agli aiuti agli investimenti alle PMI, costituiti ora dagli aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI e dagli aiuti per la consulenza e la partecipazione a fiere, il Regolamento 800/2008 chiarisce che questi devono essere *proporzionati ai fallimenti o alle carenze del mercato* a cui si deve porre rimedio e che possono essere accordati sia nelle zone assistite (di cui all'art. 87.3. a e 87.3.c. del Trattato), che in quelle non assistite. Gli Stati membri possono concedere gli aiuti agli investimenti nelle zone assistite purché i regimi deliberati rispettino tutte le condizioni relative agli *aiuti regionali* agli investimenti e all'occupazione (già dedicati, anche in precedenza, alle aree svantaggiate); oppure tutte le (attuali) condizioni relative agli aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI, come ad es., il divieto di aumentare le intensità massime di aiuto attraverso maggiorazioni regionali.

Gli Aiuti Regionali (solo per le cd. zone assistite) sono specificamente rivolti alla promozione dello sviluppo delle aree svantaggiate mediante il sostegno agli investimenti iniziali e alla creazione di posti di lavoro nel contesto dello sviluppo sostenibile oppure, in casi eccezionali, anche attraverso aiuti al funzionamento (sotto forma di contributi in c/capitale, in c/interessi, o mediante agevolazioni fiscali) e vanno erogati entro limiti massimi di intensità stabiliti ad hoc dalla cd. carta degli aiuti a finalità regionale. Gli investimenti ed i posti di lavoro devono essere creati direttamente all'interno di un progetto d'investimento e non possono consistere nella acquisizione di attivi per *mera sostituzione* degli stessi.

Rispetto al precedente Regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006, il Regolamento 800/2008 prevede per que-

⁸ Il Regolamento generale di esenzione non si applica ad alcuni specifici settori quali quello della pesca, acquacoltura, produzione primaria di prodotti agricoli, della siderurgia, della costruzione.

sta tipologia di aiuti una serie di novità, tra le quali si segnalano l'estensione anche al settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, ad esclusione delle attività di preparazione del prodotto per la prima vendita nell'azienda agricola o a rivenditori o a trasformatori⁹; l'espressione delle intensità di aiuto solo in termini di Equivalente sovvenzione lorda (ESL) con definitivo abbandono del precedente parametro rappresentato dalla Equivalente sovvenzione netta (ESN); il rafforzamento del concetto di effetto incentivante dell'aiuto ed nuove tipologia di aiuti alle PMI di nuova costituzione.

L'esenzione dal procedimento di notifica per gli aiuti regionali si applica unicamente agli aiuti cd. *trasparenti*, ovvero a quegli aiuti rispetto ai quali è possibile calcolare con precisione l'ESL, *ex ante*, senza dovere procedere ad una valutazione dei rischi. Sono considerati trasparenti ad es., gli aiuti consistenti in prestiti per i quali l'ESL è calcolato in base ad un sicuro tasso di riferimento e gli aiuti concessi sotto forma di *misure fiscali*, per i quali è stabilito un massimale volto a garantire che la soglia di intensità massima applicabile non venga superata. Si segnala al riguardo che, secondo il nuovo Regolamento unico, gli sgravi da imposte ambientali non sono soggetti ad una soglia di notifica individuale; e ciò probabilmente per il particolare favor dimostrato dalla autorità comunitarie per la tutela dell'ambiente, oltre che per le oggettive difficoltà di computo del beneficio.

Per garantire, poi, che gli aiuti *siano proporzionati e limitati all'importo necessario*, occorre che le soglie massime di intensità siano declinate rispetto ad una serie di costi ammissibili. Così, per non favorire il fattore capitale di un investimento rispetto al fattore lavoro, è possibile misurare gli aiuti agli investimenti in favore delle PMI e gli aiuti regionali sia in base ai costi dell'investimento, che ai costi relativi ai posti di lavoro creati direttamente dal progetto d'investimento; per verificare il rispetto delle singole soglie di notifica e delle intensità massime di aiuto previste dal regolamento, occorre tenere conto dell'importo totale degli aiuti pubblici concessi all'attività o al progetto sovvenzionati, indipendentemente dal fatto che il sostegno sia finanziato mediante risorse locali, regionali, nazionali o comunitarie. Specifiche norme devono esser poi stabilite dalle autorità concedenti per evitare che grandi progetti di investimento a fina-

⁹ Ciò, perché la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che, una volta che la Comunità ha istituito un'organizzazione comune di mercato in un dato settore dell'agricoltura, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi provvedimento che deroghi o rechi pregiudizio a siffatta organizzazione (cfr. CGCE, cause nn. C-250/03 del 17 febbraio 2005, C-35/99 del 19 febbraio 2002, C-198/01 del 9 settembre 2003).

lità regionale siano artificiosamente suddivisi in sottoprogetti al fine di eludere le soglie di notifica.

Di particolare interesse è la nuova categoria degli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione per fornire il sostegno alla fase dello start up delle imprese, anche a partecipazione femminile (artt. 14, 15 e 16 del nuovo Regolamento) il cui ammontare tuttavia, deve essere limitato e decrescente per evitare il rischio di distorsioni della concorrenza (2 milioni di euro per zone 87.3.a e 1 milione di euro per zone 87.3.c), compreso il rischio di spiazzamento delle imprese già esistenti. I costi ammissibili sono più ampi rispetto a quelli riferibili agli aiuti regionali *tout court*¹⁰ e quelli concessi a favore delle imprese a partecipazione femminile sono direttamente rivolti a superare gli specifici fallimenti del mercato cui si confrontano le donne, in particolare per quanto riguarda l'accesso al finanziamento e le difficoltà connesse agli oneri assistenziali per i familiari¹¹.

La concessione di questi aiuti potrebbe generare, secondo la Commissione, *effetti incentivanti perversi* per le PMI esistenti che potrebbero essere indotte a chiudere e riaprire l'attività solo per ricevere gli aiuti di questa categoria; per questo motivo, gli Stati membri devono elaborare questi particolari regimi di aiuto a finalità regionale prevedendo limiti o vincoli di accesso per le domande presentate dai (dalle) titolari di imprese recentemente chiuse.

Quanto poi al concetto di effetto incentivante e al suo rafforzamento, il nuovo Regolamento richiede che l'aiuto sia *necessario* e costituisca un incentivo allo sviluppo *di ulteriori attività o progetti*, e, per questo, in linea di principio, un regime di aiuto non potrà ritenersi in esenzione quando il beneficiario avrebbe avviato comunque l'investimento alle normali condizioni di mercato senza alcun sussidio.

Per gli aiuti concessi alle PMI si assume che l'aiuto comporti l'effetto incentivante se l'impresa presenta domanda allo Stato membro *prima di avviare* le attività relative all'esecuzione del progetto o dell'attività sovvenzionata; il che, tuttavia, potrebbe portare ad una distorsione nell'uso delle risorse rimanendo implicito che, a volte, l'impresa - per rispettare questa condizione - non avvia l'investimento fino al momento in cui ha la

¹⁰ Ricomprendendo essi le spese legali, amministrative, consulenza, acqua, energia, spese di locazione di impianti/apparecchiature di produzione e spese salariali, tasse diverse dall'IVA e dalle imposte sul reddito d'impresa.

¹¹ I suddetti aiuti dovrebbero permettere di raggiungere un'uguaglianza uomo donna reale più che formale riducendo di fatto le disparità esistenti in campo imprenditoriale, conformemente ai requisiti posti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (*ex multis*, CGCE, nn. C-96/80 del 31 marzo 1981, C-170/84 del 13 maggio 1986, C-460/2006 del 11.10.2007).

certezza dell'ottenimento del beneficio. Per gli aiuti sotto forma di capitale di rischio a favore delle PMI, l'effetto incentivante può essere garantito dalle condizioni relative alla dimensione delle rate di investimento per impresa destinataria, dal grado di coinvolgimento degli investitori privati e dalle dimensioni dell'impresa. Per gli aiuti a beneficio di *una grande impresa* è, invece, opportuno che lo Stato membro verifichi, oltre alle condizioni sulla necessità e proporzionalità degli aiuti che si applicano anche alle PMI, che il beneficiario abbia analizzato, in un documento interno, la fattibilità del progetto o dell'attività sovvenzionati, in presenza o in assenza dell'aiuto.

Più complessa è la verifica dell'effetto incentivante in caso di agevolazioni fiscali, atteso che dette misure sono concesse, come subito meglio si chiarirà, secondo procedure più rigorose per evitare il rischio di fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, e comunque, secondo procedimenti diversi rispetto ai sussidi di natura finanziaria. Un particolare favore, come si è già accennato, è rivolto tuttavia agli sgravi da imposte ambientali concessi in conformità alle condizioni di cui alla direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003 che, secondo il Regolamento 800/2008, hanno sempre un effetto di incentivazione *«per il fatto che le aliquote ridotte contribuiscono almeno indirettamente ad innalzare il livello di tutela ambientale, dal momento che consentono di adottare o di continuare nel suo insieme il regime fiscale interessato, incentivando così le imprese soggette alle imposte ambientali a ridurre il livello di inquinamento»*.

In ordine poi alle nuove regole in materia di cumulabilità tra più regimi di aiuto si segnala che, in linea di principio, gli aiuti previsti dal nuovo Regolamento 800/2008 possono essere cumulati con altri sussidi previsti dallo stesso Regolamento generale di esenzione o con gli aiuti cd. di importanza minore (*de minimis*), ovvero con altri finanziamenti della Comunità relativi agli stessi costi, solo ove tale cumulo non comporti il superamento delle intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevato applicabile in base allo stesso Regolamento¹².

Sulla questione impatta, tuttavia, il complesso problema connesso alle nuove regole disposte in materia di divieto di cumulabilità poste dal nuovo Regolamento CE degli aiuti *de minimis*, n. 1998/2006, approvato anch'esso per il periodo 2007-2013, dove è stato disposto che *«l'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi ad una medesima impresa non*

¹² Come avviene, ad es., in caso di aiuti ai lavoratori disabili che possono essere cumulati con gli aiuti esentati in virtù del presente Regolamento relativamente agli stessi costi ammissibili, anche oltre la soglia massima dell'intensità di aiuto, purché tale cumulo non si traduca in un'intensità di aiuto superiore al 100% dei costi rilevanti in qualsiasi periodo in cui i lavoratori in questione siano stati impiegati.

dovrà superare i 200.000 EUR lordi nell'arco di tre esercizi finanziari... a prescindere dalla forma dell'aiuto o dall'obiettivo perseguito ed a prescindere dal fatto che l'aiuto concesso dallo Stato membro sia finanziato interamente o parzialmente con risorse di origine comunitaria» (art. 2, p. 2). «Qualora l'importo complessivo dell'aiuto concesso superi il predetto massimale, tale importo non potrà beneficiare dell'esenzione prevista dal citato regolamento "neppure per una parte che non superi detto massimale"».

Per effetto della combinazione di questi vincoli, anche per gli aiuti concessi in *de minimis*, viene a porsi l'esigenza d'una eventuale «rideterminazione» dei benefici effettivamente spettanti non soltanto per effetto della eventuale fruizione di aiuti a fronte della stessa tipologia di «costi» ammissibili ma, soprattutto, per il fatto che, in virtù dell'eventuale cumulo con altri aiuti statali (o regionali) le imprese beneficiarie dovrebbero conoscere – «in tempo reale» – se per effetto del beneficio fruito sino ad allora in *de minimis* venga o meno a determinarsi il superamento delle intensità di aiuto fissate, per una determinata regione, in un regolamento di esenzione per categoria, in una decisione della Commissione o, come da più parti indicato, anche in un provvedimento di legge, anche nazionale, che espressamente disponga la non cumulabilità¹³. Superatasi l'intensità di aiuto, infatti, il beneficio fino ad allora calcolato secondo la regole del «*de minimis*» non potrà essere invocato, neppure per la parte che non supera il massimale, né al momento della concessione dell'aiuto, né in un momento successivo e dovrà essere rimborsato¹⁴.

4. La fiscalità di vantaggio (o compensativa) secondo la UE per talune imprese o taluni territori

Tenendo presenti i vincoli sopra indicati posti dalla complessa disciplina comunitaria, si tratta ora di chiedersi entro quali limiti ed a quali condizioni anche la leva fiscale possa essere utilizzata per favorire lo sviluppo e la competitività delle imprese in un dato territorio.

¹³ Sulla questione, ed in particolare, sul problema del cumulo tra il (nuovo) credito d'imposta Sud ed il taglio del cunco in *de minimis* per le imprese del Mezzogiorno, ci si permette di rinviare a P. COPPOLA, *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, n. 6, 2007, 1677 ss.

¹⁴ Ove non venisse rimborsato, si ricorda che, sempre per una recente norma introdotta dalla legge Finanziaria (art. 1, comma 1223, l. n. 296/2006) i destinatari di (qualsiasi tipologia) di aiuti di Stato potranno ora avvalersi di misure agevolative solo se dichiarano di non rientrare «tra coloro che hanno ricevuto e successivamente non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che sono individuati illegali o incompatibili dalla Commissione europea».

È sicuramente condivisa l'opinione secondo cui l'introduzione di determinate agevolazioni fiscali per *taluni territori differenziate o potenziate* rispetto a quelle fruibili dall'intero Paese andrebbe sicuramente sostenuta nella direzione d'un impiego *strumentale* della leva fiscale per finalità di sviluppo economico, come da più parte auspicato nel corso di questi anni, anche basandosi sui casi di successo di analoghe esperienze di altri Stati membri della Comunità (Irlanda, Spagna, Francia), che si sono fondati proprio sulla combinazione di una serie di incentivi di natura finanziaria e fiscale per colmare il gap economico e tecnologico esistente al loro interno o per favorire l'attrazione di investimenti esteri¹⁵.

Ma è altrettanto noto che l'opportunità di introdurre misure di *fiscalità di vantaggio* per determinate aree di uno Stato membro risulta ostacolata, in via di principio, dalle autorità comunitarie perché ritenuta suscettibile di generare fenomeni di «*concorrenza fiscale dannosa*»¹⁶; solo quando la concorrenza fiscale è «*libera e leale*», si ritiene, invero, che essa possa rappresentare un fattore di sviluppo dell'economia europea.

Una risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 1998, già sottolineava la probabilità di una crescente concorrenza tra i sistemi fiscali nazionali «*a seguito della maggiore trasparenza conseguita attraverso l'introduzione della moneta unica*», e accoglieva con favore «*la concorrenza benefica tra gli Stati membri*»¹⁷.

¹⁵ Sui quali si rinvia ad un mio precedente lavoro in AA.VV., *La competitività fiscale: ipotesi e prospettive per una fiscalità compensativa*, in Quaderni Centro Studi, Unione Industriale di Napoli, n. 3, 2006 dove il fenomeno è stato analizzato con riferimento al regime di tassazione del reddito d'impresa dei più rappresentativi paesi dell'Europa, al fine di prospettare delle ipotesi di fiscalità di vantaggio anche per il Mezzogiorno che potessero giudicarsi compatibili con le regole comunitarie.

¹⁶ Il concetto di *concorrenza fiscale* può essere inteso come quel processo che vede gli Stati competere tra di loro al fine di attrarre investimenti, forza lavoro, capitali e, in generale, risorse, in funzione del potenziamento delle loro economie. La stessa Commissione ha riconosciuto una funzione positiva alla concorrenza fiscale, quando è in grado di determinare un generale miglioramento qualitativo dell'intervento dello Stato, un incremento dell'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici ed un livellamento verso il basso della pressione fiscale (v. rapporto, *Harmful Tax Competition*, adottato dall'OCSE nel 1998). Tuttavia, una concorrenza fiscale senza limiti, volta ad assicurarsi i fattori della produzione, può provocare distorsioni a discapito dell'occupazione, nonché ostacoli alla riduzione della pressione fiscale complessiva. Il carattere potenzialmente dannoso di un regime fiscale è stato identificato in una serie di indicatori che riguardano il livello di prelievo, l'assenza di trasparenza nelle disposizioni legislative ed amministrative, la mancanza di uno scambio di informazioni effettivo con altri Stati membri la selettività, la concessione di agevolazioni, indipendentemente dalla verifica dello svolgimento di attività economiche essenziali.

¹⁷ Il principio di neutralità fiscale costituisce il parametro di riferimento, nel diritto comunitario, di tutte le disposizioni tese a contrastare il fenomeno della «*concorrenza fiscale dannosa*». Secondo lo stesso Consiglio europeo, occorrono, però *norme fiscali neutre* (cd. *principio di neutralità*) nei riguardi della concorrenza «*al fine di permettere alle im-*

Più di recente, il cd. Rapporto Hokmark, che ha trovato approvazione dal Parlamento in data 14.2.2006, nel sostenere l'esigenza di un approccio più efficiente nella concessione degli aiuti regionali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione, ha previsto però espressamente la possibilità da parte degli Stati membri di «*introdurre condizioni fiscali vantaggiose per periodi transitori non superiori a cinque anni... purché l'aiuto generi un valore aggiunto che non si potrebbe ottenere con nessun'altra misura politica... che si concentra su investimenti su infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate nella UE*».

Si tratta di un importante passo avanti verso forme di *fiscalità di vantaggio* per talune zone, anche interne ad un dato territorio, purché le stesse vengano strutturate entro le linee di indirizzo e di controllo e, quindi, dentro le regole poste dalla disciplina comunitaria sulla politica della concorrenza, così come elaborate sulla scorta degli orientamenti della Commissione e sulle pronunce della Corte di giustizia.

Così, un aiuto, anche se concesso sotto forma di agevolazione fiscale, per essere giudicato lecito e compatibile dovrà essere innanzitutto, *proporzionato* rispetto al fine che si intende raggiungere; concesso in via *decrescente* ed essere capace di produrre effetti duraturi anche dopo la sua cessazione; per essere compatibile l'aiuto dovrà essere, inoltre, determinato entro i limiti e nel rispetto delle intensità di aiuto posti dall'attuale Regolamento 800/2008, oppure stabilito entro gli ammontari minimi (giudicati di importanza minore) del regolamento *de minimis*. Se il regime d'aiuto venisse, invece, strutturato in modo difforme ed oltre questi vincoli, sarà fatto obbligo delle autorità degli Stati membri notificare l'aiuto alla Commissione *ex art. 88* del Trattato, che potrà autorizzare le agevolazioni solo ove le stesse possano ritenersi compatibili con *gli interessi superiori e ritenuti meritevoli dalla stessa Comunità*.

Focalizzando ora il discorso sui territori del Mezzogiorno è evidente che perdurando (malauguratamente) lo storico divario in termini di reddito pro-capite tra le regioni meridionali e quelle europee e l'elevato livello di deficit di sviluppo dei territori meridionali, una *fiscalità di vantaggio o differenziata* per queste regioni potrebbe apparire pienamente sostenibile, ove l'obiettivo che con essa si intendesse perseguire potesse essere giudicato ispirato da ragioni di *politica economica generale* e rivolto al perseguimento di *interessi ritenuti meritevoli di tutela a livello comunitario*.

prese di adeguarsi alle esigenze del mercato comune, di accrescere la loro produttività e di rafforzare la loro posizione concorrenziale sul piano internazionale»; cfr. Direttiva del Consiglio del 23 luglio 1990 concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (90/435/CEE).

Ed è proprio tenendo presenti gli attuali obiettivi della politica europea e orientamenti espressi per il periodo di programmazione 2007-2013, che appare comprensibile il motivo per il quale potrebbe essere autorizzato dalla Commissione il meccanismo agevolativo connesso all'istituzione delle cd. Zone franche urbane anche in Italia, di cui alle recenti disposizioni contenute nella l. n. 296/2006 e successive modificazioni.

5. *La sperimentazione italiana di Zone franche urbane per il rilancio di aree e quartieri in degrado delle città: l'attuale stadio embrionale del meccanismo agevolativo*

La proposta di istituire *zone franche urbane* nel Mezzogiorno in cui concedere determinate *agevolazioni fiscali e/o contributive* per facilitare o avviare politiche di sviluppo locale, avanzata in un mio precedente lavoro, e da me stessa sostenuta ai lavori del cd. «Tavolo Sud» (luglio 2006), dove le otto Regioni del Mezzogiorno, Confindustria e Sindacati avevano elaborato una proposta di strategia di sviluppo per i territori meridionali da sottoporre all'attenzione del precedente Governo, ha trovato, com'è noto, iniziale conferma nella Legge Finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006).

Con il comma 340 ss. dell'art. 1 della cit. l. n. 296/2006 è stato costituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico un Fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2008 ed altri 50 milioni di euro per l'anno 2009 per la istituzione di *zone franche urbane (ZFU)* «allo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale, anche tramite interventi di recupero urbano, di aree e quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno». Le agevolazioni concedibili, alla luce del testo della cit. norma, si sarebbero dovute disciplinare in conformità e nei limiti previsti dai nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (2007-2013) ed in particolare, da quelli riferiti al sostegno delle piccole imprese di nuova costituzione.

Con le recenti modifiche apportate al testo della norma in commento, è stato meglio definito l'obiettivo perseguibile attraverso l'istituzione del meccanismo agevolativo collegato all'insediamento di imprese nelle ZFU rappresentato dal fine di «contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione culturale e sociale». Le nuove disposizioni non contengono più alcun riferimento al Mezzogiorno e per questo, le agevolazioni concedibili, costituendo aiuti di Stato, dovranno intendersi, comunque, riferite a tutti i territori in deroga ex art. 87, par. 3, lett. a) e c) del Trattato e, pertanto, anche estese alle ZFU ricadenti nelle aree del Centro-Nord, come definite, attualmente, dalla nuova Carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013.

La nuova norma delimita, poi *i soggetti beneficiari*, nelle sole micro-imprese (come definite dalla Raccomandazione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003), con esclusione di quelle operanti nei settori cd. sensibili ed *i siti eligibili* nei quartieri o circoscrizioni delle città caratterizzate da degrado urbano e sociale con un numero di abitanti non superiore a 30.000 (territori, dunque, più limitati rispetto a quelli delimitati per gli aiuti a finalità regionale). Quanto alle *agevolazioni fiscali e contributive*, le nuove norme prevedono, un sistema articolato, sia in materie di imposte dirette, che di l'IRAP, di ICI e di contributi, *limitato* nel tempo e, in certi casi, anche *degressivo*; analogamente al regime autorizzato in Francia dunque, il sistema di aiuti collegato all'istituzione nelle ZFU appare ora *circoscritto, graduale e decrescente nel tempo e proporzionale* alle dimensioni dei soggetti beneficiari.

Come in Francia, inoltre, il «nuovo» regime potrà interessare le sole imprese che *«iniziano una nuova attività economica nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2012»* in una determinata ZFU e non anche quelle *già esistenti* sul territorio che, così come identicamente disciplinato in Francia, potranno eventualmente godere degli stessi benefici, ma entro i limiti del Regolamento sugli aiuti *«de minimis»*.

La predetta sperimentazione, secondo il suo modello originario, si è ispirata, all'analogia esperienza realizzata in Francia dove, a partire dal 1996 e sino al recente 2001, la Commissione ha autorizzato *esenzioni fiscali e contributive*, alle imprese insediate in ben 100 ZFU collocate in determinate aree o quartieri in degrado all'interno delle singole città, per la promozione ed il perseguimento del suo interesse primario all'*attrattività degli Stati membri* (cd. *politiche urbane europee*). Sin dagli originari orientamenti e in quelli di riforma dei regolamenti dei Fondi Strutturali, la Commissione Europea ha assegnato, invero, una funzione centrale alle politiche urbane con le quali perseguire l'obiettivo di incrementare la prosperità economica e l'occupazione nelle città, a promuovere la parità di opportunità, l'integrazione sociale e il recupero dei quartieri in difficoltà, a migliorare l'ambiente urbano, a contribuire a una buona amministrazione urbana e ad accrescere la *partecipazione* degli operatori locali e dei cittadini.

La *competitività della città* è, infatti, strettamente legata alla capacità della stessa di avere strutture produttive di beni e servizi di alta qualità e centri di ricerca capaci di produrre conoscenza e innovazione, di attrarre dall'esterno talenti, imprese e capitali per lo sviluppo di (nuovi) business compatibili con l'ambiente urbano, quali quelli legati alla cultura, alla salute, al turismo, al sapere, al tempo libero e, allo stesso tempo, assicurare ai suoi cittadini *uno standard di vita elevato e sostenibile nel lungo periodo*.

Non è certo questa la sede dove analizzare il «caso francese», dove le ZFU rappresentano il frutto di una complessa evoluzione storico-culturale della politica urbana e di inclusione sociale nel corso dell'ultimo secolo¹⁸; è solo il caso qui di accennare alle ragioni del consenso europeo all'istituzione di questo peculiare regime di aiuto, per chiudere questa relazione su alcuni aspetti di criticità della sperimentazione italiana che, basti solo questa considerazione, è ancora oggi in una fase di *stand by* in cui le autorità italiane non hanno nemmeno ancora proceduto alla notifica del regime di aiuti alla Commissione.

Nella decisione n. 70/A/2006 della Commissione, con la quale sono state autorizzate altre 15 ZFU rispetto alle precedenti già autorizzate nel periodo 1996-2001¹⁹, si ritrovano, invero, meglio chiariti i limiti e la portata delle agevolazioni e, per quello che qui conta, viene a chiara evidenza il motivo per il quale la Commissione ha ritenuto compatibile con la disciplina degli aiuti di Stato questo meccanismo basato su una serie di agevolazioni fiscali e contributive a favore di *talune* imprese in un dato territorio allo scopo di favorire una politica di sviluppo *delle città* nell'ottica della lotta all'esclusione sociale e alla rivitalizzazione delle periferie urbane.

Usando le stesse parole della Commissione il regime è stato, autorizzato in quanto «*centrato su specifiche "zone", ovvero, quartieri urbani degradati, in funzione dei quali ad oggi non esiste ancora a livello comunitario una linea direttrice o uno specifico inquadramento*».

Il regime di aiuti è compatibile con le regole del Trattato sugli aiuti di Stato, perché, secondo la Commissione: *a) mira a perseguire un obiettivo comunitario*, atteso che la sua finalità, rappresentata dalla rivalorizzazione economica e sociale dei quartieri urbani svantaggiati, costituisce un obiettivo *strumentale* a quello della coesione economica e sociale imposto

¹⁸ Per più ampi riferimenti, cfr. P. COPPOLA, *Le Zone franche urbane: l'esperienza francese*, nell'ambito del volume dal titolo *La crescita delle imprese nella aree depresse*, edito da CCIIAA di Napoli e Unione degli industriali di Napoli, 2007, 71 ss. Vedasi anche C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. prat. trib.*, 1/2008, 105 ss.

¹⁹ La Commissione, sin dalla prima decisione n. 159/96 ha ritenuto compatibili le agevolazioni in questione ex art. 87, par. 3, lett. c) del Trattato, trattandosi di aree ubicate in regioni svantaggiate rispetto alla media nazionale ed in considerazione del fatto che i benefici accordati alle imprese, di piccola dimensione, si manifestavano di durata limitata e decrescente nel tempo, di ridotta intensità, nonché circoscritti a determinati quartieri definiti su base oggettiva. Detto regime venne poi prorogato dal 2001 al 2008, a seguito della decisione n. 766/02 del 30 aprile 2002. La creazione delle successive 41 ZFU seguì, invece, alla cit. decisione n. 211/2003 con la quale la Commissione autorizzò anche l'estensione delle agevolazioni alle imprese create o impiantate nelle predette ZFU durante il quinquennio 1 gennaio 2004 - 31 dicembre 2008.

dagli articoli 2 e 3 dello stesso Trattato²⁰; b) è necessario e proporzionale al raggiungimento dell'obiettivo, considerando che interessa esclusivamente il 2,6% della popolazione totale e la selezione delle zone avviene sulla base di indici sistematici²¹; c) non altera gli scambi in misura contraria all'interesse comune, perché interessa solo micro e piccole imprese (su 40.922 beneficiarie, 40.020 sono microimprese); la copertura geografica del regime è limitata (2,6% della popolazione); le misure sono circoscritte a quartieri strettamente delimitati e definiti in base a criteri oggettivi; la metà delle imprese interessate sono attive nei settori della sanità, dell'educazione e dell'assistenza sociale; le agevolazioni concesse hanno essenzialmente lo scopo di lottare contro l'esclusione sociale nei quartieri particolarmente difficili; le autorità francesi sono particolarmente trasparenti in tutte le procedure e prevedono appositi organi di controllo tenuti alla predisposizione di rapporti annuali; le autorità francesi assicurano che le imprese beneficiarie si impegnano a rispettare gli obblighi indicati nel relativo regolamento in materia di necessità, trasparenza e controllo.

Ma è allora evidente che il sistema previsto dalla sperimentazione italiana, oggi meglio delineato dal cit. comma 340 ss. della l. n. 296/2006 per effetto delle modifiche che sono state introdotte con la successiva legge n. 244/2007 (in partic. si veda l'art. 1, commi 561-563), dove sono state declinate alcune agevolazioni in materia di imposte dirette e indirette e contributi alle sole micro-imprese insediate nei quartieri o circoscrizioni delle città per «contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione culturale e sociale» deve definirsi ancora in uno stadio «embrionale», dovendosi ancora riempire di contenuti le politiche dedicate allo sviluppo delle città delle aree depresse del Mezzogiorno (oltre che del centro-Nord)²².

²⁰ A tal proposito, la stessa Commissione ha riconosciuto che «la politica di coesione può aiutare a risollevarle le deboli comunità locali dalle problematiche economiche e sociali, sviluppando un quadro di strategie che mirano al rinnovo ed alla rivitalizzazione delle zone urbane e rurali». Del resto, lo stesso Regolamento n. 1260/1999 del 21 giugno 1999, nell'ambito delle disposizioni generali sui fondi strutturali, già affermava che: «Nelle zone urbane conviene insistere sul miglioramento della competitività e della ricerca di uno sviluppo meglio equilibrato tra le Regioni economicamente più forti del resto della rete urbana». In quest'ottica, la stessa iniziativa comunitaria URBAN (I e II), basata su tale regolamento, ha utilizzato un approccio di tipo integrato, per la risoluzione dei problemi economici e sociali delle agglomerazioni urbane.

²¹ La grande positività dei risultati raggiunti dalle ZFU, sia di prima che di seconda generazione, ha contribuito a sostenere la convinzione della necessità del dispositivo, anche in considerazione dell'ancora esistente elevato livello di disoccupazione nelle aree interessate.

²² Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, è stata prevista l'esenzione totale quinquennale dalle imposte dirette, fino al 2012; decorso questo primo quinquennio, è previ-

Le autorità nazionali non dovrebbero, tuttavia, limitarsi alla sola *definizione dei parametri* con cui *misurare il degrado ed il deficit di sviluppo di determinate aree del Paese*²³, ma dovrebbero spingersi a cercare innanzitutto di individuare *gli obiettivi* cui tendere per il potenziamento e la competitività delle nostre città, per poi *calibrare*, dopo l'esame delle proposte che sono pervenute da parte dei diversi Comuni italiani²⁴, gli strumenti attuativi, tra i quali, sicuramente le agevolazioni fiscali e contributive previste del meccanismo agevolativo in questione che, se usati opportunamente, potrebbero rappresentare forse la risposta più idonea, rispetto ai tradizionali sussidi finanziari, al forte bisogno di sostegno alle politiche regionali di sviluppo delle aree in deficit ed alla competitività dell'intero Paese.

Bibliografia

- ARNAUDO L., *Aiuti di Stato, tariffe e concorrenza: tra competenze chiuse e questioni aperte*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2000.
- AA.VV., *La competitività fiscale: ipotesi e prospettive per una fiscalità compensativa*, in *Quaderni Centro Studi, Unione Industriali di Napoli*, 3, 2006.
- BARBERO M., *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2007.

sta poi un'uscita graduale e degressiva dal regime di esonero (dall'IRRES o IRPEF) limitata al 60% (per i primi cinquantenni successivi al primo quinquennio); al 40% (per il sesto e settimo); al 20% (per l'ottavo ed il nono); inoltre, l'esonero dall'IRAP fino al 2012, ma fino al limite di 300.000 euro per ciascun periodo d'imposta, e potranno godere dell'esenzione dall'ICI, sempre fino al 2012, i soli immobili siti nelle ZFU, posseduti ed utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche. Ai sensi del comma 341, lett. d), della l. 296/2006, post modifiche, l'agevolazione di natura contributiva - consistente nell'esonero totale (quinquennale) dai contributi sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - è subordinato, infine, al fatto che almeno il 30% degli occupati (dalle imprese beneficiarie) risieda nel sistema locale di lavoro in cui ricade la ZFU.

²³ È stato, infatti, il Cipe, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico a provvedere alla definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse e la perimetrazione e la selezione delle ZFU «sulla base di parametri socio-economici, rappresentativi dei fenomeni di degrado». Un Nucleo di valutazione (Ministero Sviluppo e Regioni) dovrà provvedere al monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi (art. 1, comma 343, l. n. 296/2006). Sul punto, vi vedano sia la Circolare del Dipartimento per le politiche di Sviluppo - Mise, recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali da parte delle amministrazioni comunali del 26 giugno 2008, nonché la Delibera Cipe n. 5 del 30 gennaio 2008 «Criteri e indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane» che, pubblicata il 6 giugno 2008 ha determinato la scadenza del 5 agosto 2008 per la presentazione delle proposte.

²⁴ Allo stato, sono state ammesse 22 proposte da parte dei Comuni italiani che possono essere consultate sul sito del DPS.tesoro.it, nella sez. Zone franche urbane.

- BRUNETTI L., *La disciplina degli «aiuti regionali» nel diritto comunitario: nuovi Orientamenti della Commissione europea, Regolamento (CE) n. 1628/2006 e «Carte regionali»*, in *Le Regioni*, 3, 2008.
- BUCCICO C., *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. prat. trib.*, 1/2008.
- CARINCI A., *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, in *Rass. trib.*, 5, 2006.
- CHIEFFI I., *Compatibilità di misure statali di intervento sui mercati con la disciplina comunitaria della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2003.
- CLARONI A., *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Riv. giur. mezz.*, 4, 2000.
- COPPOLA P., *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, 6, 2007.
- COPPOLA P., *Le Zone franche urbane: l'esperienza francese, nell'ambito del volume dal titolo La crescita delle imprese nella aree depresse*, edito da CCIIAA di Napoli e Unione degli industriali di Napoli, 2007.
- DI BATTISTA A., VALENTE M.G., *La compatibilità della zona economica speciale (ZEC) delle Isole Canarie alla luce del codice di condotta sulla fiscalità delle imprese*, in *Dir. prat. trib. int.*, 1, 2001.
- FERRARO F., *L'efficacia dei principi comunitari sulla concorrenza*, in *Dir. un. eur.*, 4, 2005.
- FICHERA F., *Aiuti fiscali ai Paesi baschi*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2, 2002.
- HUBER P.M., *Aiuti ex art. 87 e 88 del Trattato Ce 1999 e tutela dell'affidamento nel diritto comunitario e nel diritto amministrativo nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2000.
- MANZELLA G.P., *Una politica di coesione per sostenere crescita e occupazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 9, 2005.
- PALMIERO S., *La politica di coesione nell'unione europea*, in *Amm. cont. stato e enti pubbl.*, 4-5, 2000.
- PORCHIA O., *La giurisprudenza comunitaria sugli aiuti pubblici alle imprese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2001.
- ROCCATAGLIATA F., *Concorrenza fiscale internazionale: i limiti alla potestà tributaria nazionale derivanti dal codice di condotta sulla tassazione delle imprese ed i suoi legami con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2, 2006.
- ROLLE G., VALENTE P., *Brevi note sul rapporto del gruppo Primarolo in materia di concorrenza fiscale dannosa*, in *Dir. prat. trib.*, 4, pt. 3, 2000.
- SAPIENZA R., *La politica di coesione economica sociale e territoriale nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Rivista giur. mezz.*, 2-3, 2005.
- SOLER ROCH M.T., *Le misure fiscali selettive secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia sugli aiuti di Stato*, in *Riv. dir. trib. int.*, 1, 2006.
- URSINO C., *Coesione economica e sociale come politica europea.*, in *Dem. dir.*, 1, 2000.