



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

DIREZIONE:

- > Prof. Raffaele Perrone Capano (DIRETTORE)
- > Prof. Daria Coppa
- > Prof. Lorenzo Del Federico
- > Prof. Stefano Fiorentino
- > Prof. Maria Cecilia Fregni
- > Prof. Giuseppe Melis
- > Prof. Salvatore Muleo
- > Prof. Mario Nossi
- > Prof. Marilena Rispoli (*Diritto commerciale*)
- > Prof. Francesco Santoni (*Diritto del lavoro*)
- > Prof. Marco Versigliani

COMITATO SCIENTIFICO:

- > Prof. Antonella Sciarrone Alibrandi
- > Prof. Andrea Amatucci
- > Prof. Emilio Balletti
- > Prof. Marco Barassi
- > Prof. Gian Luigi Bizzioli
- > Prof. Clelia Buccico
- > Prof. Silvia Cipollina
- > Prof. Alberto Comelli
- > Prof. Angelo Contrino
- > Prof. Paola Coppola
- > Prof. Francesco Crovato
- > Prof. Alfonsina De Felice
- > Prof. Luciana Letizia Di Rienzo
- > Prof. Enrico Fazzini
- > Prof. Franco Fichera
- > Prof. Alberto Maria Gaffuri
- > Prof. Franco Gallo
- > Prof. Alessandro Garilli
- > Prof. Andrea Giovanardi
- > Prof. Giovanni Girulli
- > Prof. Cesare Glendi
- > Prof. Agostino E. La Scala
- > Prof. Stefano Liebman
- > Prof. Raffaele Lupi
- > Prof. Tommaso Maglione

- > Prof. Corrado Maggani
- > Prof. Alberto Marcheselli
- > Prof. Fabio Marchetti
- > Prof. Enrico Marelli
- > Prof. Giuseppe Marini
- > Prof. Giuseppe Marino
- > Prof. Severino Nappi
- > Prof. Leonardo Perrouc
- > Prof. Roberto Pessi
- > Prof. Giovanna Petrillo
- > Prof. Maria Cristina Pietro
- > Prof. Roberto Pignatone
- > Prof. Pasquale Pistone
- > Prof. Giampiero Porcari
- > Prof. Enrico Porro
- > Prof. Federico Putarulo
- > Prof. Gaetano Ragucci
- > Prof. Francesco Randazzo
- > Prof. Livia Salvini
- > Prof. Salvatore Sammartino
- > Prof. Vittorio Santoro

- > Prof. Maria Vittoria Serrano
- > Prof. Alessandra Stefanelli
- > Prof. Dario Stevanato
- > Prof. Giuliano Taber
- > Prof. Francesco Tesoro
- > Prof. Giuseppe Tinelli
- > Prof. Loris Tosi
- > Prof. Mauro Trivellin
- > Prof. Francesco Tundo
- > Prof. Alessandro Turchi
- > Prof. Giuseppe Vanz
- > Prof. Lucia Venditti
- > Prof. Antonio Viotto
- > Prof. Giuseppe Zizzo
- > Prof. Antonello Zuppoli

COMITATO DI VALUTAZIONE:

- > Prof. Fabrizio Amarucci
- > Prof. Massimo Basilavecchia
- > Prof. Alessandro Bellavista
- > Prof. Marina Broflo
- > Prof. Roberto Cordeiro Guerra
- > Prof. Eugenio Della Valle
- > Prof. Valerio Picari
- > Prof. Gianfranco Caffuri
- > Prof. Alessandro Giovannini
- > Prof. Antonia Inace
- > Prof. Maurizio Logozzo
- > Prof. Giovanni Marongiu
- > Prof. Luigi Perlazzo Naroli
- > Prof. Angela Principe
- > Prof. Angela Maria Proto
- > Prof. Giovanni Puoti
- > Prof. Maurizio Ricci
- > Prof. Claudio Sacchetto
- > Prof. Roberto Schiavolin

Innovazione e Diritto Rivista di Diritto tributario e del lavoro si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali da pubblicare sulla base di una valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato scientifico. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla Direzione e si avvale anche di esperti esterni al suddetto Comitato.

INDICE

EDITORIALE

IL FISCO AL CENTRO.....PAG.6

CREDITO AI CONSUMATORI E STRUMENTI DI TUTELA

Di Marilena Rispoli Farina.....PAG.23

PROFILI DI COSTRUZIONE DELLA TUTELA DELL'UTENTE DEL SERVIZIO SOCIO SANITARIO

di Maria Alessandra Stefanelli.....PAG.39

L'ATTUAZIONE DELL' UNIONE BANCARIA EUROPEA: IL MECCANISMO DI VIGILANZA UNICA E IL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI. PROFILI GENERALI.

di Mario Affinita.....PAG.65

LA CRISI INTERNAZIONALE DEL 2008 IN SPAGNA E LA RISPOSTA EUROPEA.

di Simona Giannetti.....PAG.94

ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA NELLA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO:GLI OBBLIGHI DEI PROFESSIONISTI

di Gennaro Rotondo.....PAG.107

PROBLEMATICHE IN TEMA DI INSINUAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA NEL PASSIVO FALLIMENTARE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEI CC.DD. ACCERTAMENTI ESECUTIVI.

di Gabriella Fiorentino.....PAG.122

L'ILLEGITTIMITÀ ED INCOERENZA DELLA TRASFORMAZIONE DEL REGIME D'AIUTI DELLE ZFU IN AIUTI IN DE MINIMIS AD OPERA DEL DL N. 179/2012

di Paola Coppola.....PAG.151

L'illegittimità ed incoerenza della trasformazione del regime d'aiuti delle ZFU in aiuti in *de minimis* ad opera del DL n. 179/2012

di Paola Coppola

Abstract

The concessionary mechanism associated with the institution of certain ZFU of the Country referred to L. n. 296/2006, would have responded to the opportunity to use the taxes as a lever for development; the granting of tax concessions in the form of exemptions or tax reductions and/or contributions for firms located in areas of high social disadvantage of the cities located in Regions with a deficit in their development (Mezzogiorno and north central Italy), responded, in fact, to the objective of granting selective aids (to certain firms and certain territories) for the pursuit of a purpose, an identified mission among the objectives deemed relevant, already within the Community (cohesion policy), so much as to be "tolerated" by the complex rules on State aid, in defense of free tax competition between States.

Unfortunately, after the suppression of the original regime in 2010, despite the authorization granted by the European Commission, all the tax and social contributions have been "transformed" in mere aid in de minimis, released from the pursuit of taking actions to develop cities and territories and to the prediction of various constraints linked to specific district of the cities, place where the beneficiaries carry out their activities, that eventually "demolish" the usefulness of the concession of public resources, and which may, as we shall see, appear at odds with the European and domestic principles, set at the head of the rules to address the political action on the development and competitiveness of the territories.

SOMMARIO: 1. La ratio delle agevolazioni collegate all'istituzione delle originarie ZFU – 2. L'irragionevolezza ed inopportunità della misura rispetto alla finalità dichiarata - 3. L'incoerenza della misura alla luce della finalità promozionale dell'originario sistema agevolativo: l'attuazione delle politiche urbane europee.

1. La ratio delle agevolazioni collegate all'istituzione delle originarie ZFU

Per l'oggetto di queste riflessioni occorre partire dalla *ratio* del meccanismo agevolativo collegato all'istituzione delle originarie ZFU che, come si ricorderà, con la legge finanziaria del 2007, ha visto la previsione di uno stanziamento totale di 50 Ml di euro in via sperimentale per la concessione di talune agevolazioni fiscali e contributive alle imprese

insediate in determinate zone franche urbane nel Mezzogiorno d'Italia e nelle aree depresse del Centro-Nord (art. 1, commi 340 e ss. della L. n. 296/2006); stanziamento di altri 50 ML reiterato con la successiva legge finanziaria del 2008 (L. n. 247/2007).

Il tutto nacque da una ricerca da me stessa condotta sui regimi agevolativi fiscali esistenti in Europa ed in particolare, dall'approfondimento del caso delle ZFU in Francia dove erano state concesse dalle autorità nazionali, ed autorizzate dalla Comunità, una serie di agevolazioni fiscali e contributive, sin dal 1996, alle imprese che si insediavano in determinati quartieri svantaggiati delle città con lo scopo di promuovere e perseguire politiche rivolte "all'attrattività delle città in termini di sviluppo", secondo le linee ispiratrici della politica di coesione ed in particolare delle politiche urbane europee. Si trattava di azioni dirette alla "riqualificazione e rigenerazione" di quartieri svantaggiati al fine di incrementare la prosperità economica dei territori e l'occupazione, promuovere le pari opportunità, l'integrazione sociale, nonché favorire la partecipazione dei cittadini ad una buona amministrazione urbana, nel rispetto dei vincoli giuridici esistenti in materia di aiuti di Stato ed agevolazioni fiscali, sia di fonte europea che nazionali.

Ebbene, grazie a quel lavoro pubblicato nel 2006¹ ed una serie di successivi incontri cui fui invitata a partecipare organizzati da un Tavolo di partenariato istituzionale costituito per formulare proposte a favore del Mezzogiorno (cd. *Tavolo SUD*), oltre che presso il Dipartimento dello Sviluppo Economico del Ministero allora competente (era il Governo Prodi), si arrivò alla proposta, tradottasi poi nella sperimentazione adottata con la Legge finanziaria del 2007, d' un "regime di aiuto" collegato all'insediamento di imprese in determinate zone delle città caratterizzate da elevato degrado urbano e sociale allo scopo di favorire (finalmente) l'attuazione delle politiche sulle città.

Per non incorrere nel divieto di Aiuti di Stato posto dal Trattato UE, le agevolazioni concedibili si sarebbero dovute disciplinare, identicamente a quanto avvenuto in Francia, in conformità e nei limiti previsti dagli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (2007 – 2013) alle imprese insediate in Zone franche urbane del Mezzogiorno d'Italia. Con la norma istitutiva (art. 1, comma 340 e ss. L. n. 296/2006) e le modifiche apportate nel 2008 (L. 247/2007) venne meglio definito l'obiettivo del regime di aiuti diretto a "contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione culturale e sociale" e, più correttamente rispetto ai vincoli del Trattato UE (art. 107, par. 3, lett. a) e c), i benefici vennero estesi alle ZFU ricadenti nelle aree del Centro-Nord d'Italia.

¹ P. COPPOLA, "La competitività fiscale: ipotesi e prospettive", edito da CCHAA di Napoli e Unione degli industriali di Napoli, 2006; ID, *Il fisco come leva ed acceleratore delle politiche di sviluppo*, Padova, 2012, p. 279 ss.

Dopo il lungo lavoro di costruzione della proposta e della procedura di autorizzazione dell'aiuto che vide coinvolti il Governo dell'epoca (Tremonti), il CIPE, il MISE ed il Dipartimento dello sviluppo economico, nonché le Regioni interessate, i soggetti beneficiari degli aiuti, come in Francia, vennero individuati nelle imprese e micro imprese (come definite dalla Raccomandazione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003), con esclusione di quelle operanti nei settori cd. sensibili che *"iniziano una nuova attività economica nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2012 in una determinata ZFU"*, mentre quelle già esistenti sul territorio avrebbero potuto eventualmente godere degli stessi benefici nei limiti posti del Regolamento sugli aiuti *"de minimis"*. I siti eligibili, come nel dispositivo francese, vennero individuati nei soli quartieri o circoscrizioni delle città caratterizzate da *"elevato degrado urbano e sociale"* misurato da appositi indicatori che furono stabiliti dal CIPE e del Dipartimento del ministero dello Sviluppo che portarono all'individuazione di n. 22 ZFU nei territori "svantaggiati" del Mezzogiorno e del Centro-nord d'Italia².

Quanto alle agevolazioni fiscali e contributive, si elaborò un sistema di esoneri in materie di imposte dirette, l'IRAP, ICI e contributi, *limitato, graduale e decrescente nel tempo e, soprattutto, proporzionato* alle dimensioni dei soggetti beneficiari, come imposto dai vincoli del Trattato UE³. Per questi motivi e tenuto conto della rilevanza degli obiettivi perseguiti nell'interesse comune agli Stati membri (politica di coesione), la Commissione ha autorizzato il sistema di agevolazioni collegato alle ZFU italiane con la Decisione n. C-8126 dell'ottobre del 2009 con motivazioni analoghe a quelle sostenute nel caso francese⁴, dopo aver appurato che le misure previste si presentavano *"tali da non alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse"*.

Insomma, si era pervenuti anche in Italia ad un regime di aiuti "selettivo" per premiare le sole iniziative economiche *"coerenti"* con le finalità e le strategie di sviluppo fatte proprie dalle città in riferimento al loro territorio.

² Successivamente, dopo l'evento sismico dell'Aquila, anche questo Comune è stato individuato come ZFU ad opera del cit. DL 28 aprile 2009, n. 39 conv. nella L. n. 77/2009.

³ Come si legge negli orientamenti espressi dalla Commissione europea proprio in materia di *"Aiuti di Stato a finalità regionale"* (98/C 74/06). Anche per gli aiuti Settoriali, la Commissione della Commissione, anche per questa tipologia di aiuti, deve trattarsi di un sostegno che viene concesso nell'interesse dell'Unione europea (efficacia); le risorse devono manifestarsi essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato (indispensabilità) e devono essere parametrati in una misura strettamente necessaria (proporzionalità). Gli aiuti in questione non devono in ogni caso comportare ingiustificati vantaggi nei confronti dei concorrenti, devono essere temporanei, digressivi e non ripetibili e devono essere comunicati e contabilizzati secondo procedure chiare e trasparenti (trasparenza).

⁴ Decisione Commissione n. 159/96 del 23 aprile 1996 (prime 44 ZFU francesi); decisione n. 211/2003 del 16 dicembre 2003 (secondo 41 ZFU); decisione n. 70/A/2006 del 22 giugno 2006 (ultime 15).

Come tutti “i progetti”, il buon esito del meccanismo ZFU, dopo il successo rappresentato dall'autorizzazione preventiva, sarebbe dipeso dalla consecuzione logica e fattuale della fase di “ideazione” a quella della “realizzazione” e della “misurazione di risultati”. Questo è quello che era (sembrava essere) nelle intenzioni degli attori istituzionali coinvolti nel meccanismo.

Ed invece, malauguratamente, non soltanto si è arrivati a sopprimere le risorse stanziare per la concessione dell'originario meccanismo agevolativo (nonostante l'autorizzazione ricevuta dalla UE) nel 2010⁵, ma – dopo il succedersi di una serie di norme con sostituzione del regime con ipotetici vantaggi di natura amministrativa e semplificazioni burocratiche – si è giunti oggi, con il cit. art. 37 del DL n. 179/2012, alla “trasformazione” delle misure agevolative in (soli) aiuti in *de minimis*, contingentati e parametrati, quindi, ad un dato ammontare fruibile in un limitato arco temporale nei limiti delle risorse PAC stanziare a copertura.

2. Le attuali agevolazioni fiscali e contributive collegate alle ZFU in *de minimis*.

Con il cit. art. 37 del DL 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 e successivo DM del 10 aprile 2013⁶ è stato disposto, infatti, che: “*la riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 oggetto del PAC, nonché la destinazione di risorse proprie regionali, possono prevedere il finanziamento delle tipologie di agevolazioni originariamente stabilite dalle lett. da a) a d) del comma 341 della L. n. 296/2006*”.

Di conseguenza, le esenzioni fiscali e contributive in origine elaborate come leva di sviluppo per le originarie ZFU per il perseguimento di una definita *mission*, sono diventate concedibili, senza alcun obiettivo strategico, in favore di qualunque impresa di micro e piccola dimensione, purchè però ricadente nei territori in cui risultano situate le originarie ZFU, delle sole regioni dell'Obiettivo Convergenza, oltre che nel territorio identificato nella provincia di Carbonia-Iglesias nell'ambito dei programmi di sviluppo e degli interventi compresi nell'accordo di programma "Piano Sulcis"(comma 4-bis), art. 37 cit.).

Le ZFU agevolabili risultano, pertanto, quelle già selezionate nella delibera CIPE n. 14/2009 ricadenti nelle Regioni Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, nonché quelle non selezionate, ma che vennero ritenute ammissibili nella relazione istruttoria allegata alla

⁵ Ad opera dell'art. 43, del DL n. 78/2010.

⁶ Decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

medesima delibera, cui vanno aggiunte quelle individuate dalla Regione Sicilia con propria legge Regionale n. 11 del 12 maggio 2010 secondo gli stessi criteri nazionali, e quelle riferite al territorio del Sulcis. Le Regioni interessate avranno, la possibilità di partecipare alla formulazione dei bandi e, soprattutto, avranno l'opportunità di implementare le dotazioni stanziata a valere dal PAC (*terzo aggiornamento*) con risorse proprie e di destinare parte delle risorse con "riserve finanziarie di scopo"; il che dovrebbe (potrebbe) far sperare nella "finalizzazione" dell'intervento ad obiettivi strategici locali.

Ma, è evidente che progettare la concessione di aiuti di Stato (fiscali) collegati all'insediamento di un'impresa in una determinata ZFU è qualcosa di assai diverso dall'erogare meri aiuti in *de minimis* ad imprese e/o professionisti e per di più solo a quelli "collocati" in un dato territorio, come invece, malauguratamente, si è scelto di fare.

La "trasformazione" delle agevolazioni fiscali e contributive previste, in origine, per il regime delle ZFU in meri aiuti in *de minimis* avrebbe dovuto implicare, invero, il solo rispetto dei beneficiari dell'ammontare fruibile (200.000,00 in tre esercizi), non potendo in alcun modo rilevare la finalità, lo scopo dell'azione. Di qui l'irragionevolezza ed incoerenza di circoscrivere la concessione degli aiuti a determinate "zone" urbane, senza per di più fissare un obiettivo, la finalizzazione dell'intervento.

3. L'incoerenza della misura alla luce della finalità promozionale dell'originario sistema agevolativo: Pattuazione delle politiche urbane europee.

La delimitazione dei quartieri urbani in determinate (ZFU), la cd. *zonizzazione*, aveva (ed avrebbe avuto) un gran senso secondo le linee ispiratrici del meccanismo agevolativo originario, invero, qualora "la città" fosse stata assunta come "attrattore di investimenti" purché cioè si fossero volute attuare azioni di valorizzazione del territorio per indurre imprese, nazionali o estere, ad entrare in quel dato spazio e concentrare e rafforzare i propri investimenti nel rispetto dell'obiettivo della politica di coesione, di rilanciare le città come volani di sviluppo.

Ci sarebbe voluto, quindi, *un progetto di politica urbana*, opportunamente concertata a livello comunale con la partecipazione degli *stakeholders* (cittadini, imprenditori, associazioni di categoria, amministratori locali) che avrebbe dovuto approdare ad una "delimitazione di quartieri caratterizzati da disagio sociale ed economico della città", in modo da concentrare e ben utilizzare fondi (pubblici), come si era, del resto, progettato e proposto per il buon esito del dell'originario regime d'aiuto che, per questo (unico) motivo, del resto, è stato autorizzato dalla Commissione UE.

Ebbene, nulla di tutto questo può avvenire col “nuovo” dispositivo agevolativo “sulle ZFU”. L'aiuto in *de minimis* va ricordato, è sempre un aiuto *selettivo* che, tuttavia, per il suo limitato ammontare e il limitato arco temporale, è (deve essere) accessibile da chiunque lo richieda, a nulla potendo rilevare, quindi, il luogo fisico (quartieri) o la modalità di svolgimento dell'attività

C'è da chiedersi, dunque, il perché dei limiti e vincoli di insediamento posti al trasformato regime di aiuti, soprattutto tenendo presente anche l'esiguità delle risorse che andranno assegnate ai beneficiari chiamati, tutti, a partecipare ai prossimi emanandi bandi.

Di qui l'incoerenza, l'assurdità e l'irragionevolezza di “evocare”, attraverso il richiamo nella riprogrammazione dei fondi PAC alle originarie agevolazioni concedibili secondo i commi 340 e ss della L. n. 296/2006, le (complesse) e finalizzate modalità di utilizzo dell'aiuto in termini di esoneri (*graduali, decrescenti, proporzionati, ecc.*) in materia di IRES/IRPEF, IMU e contributi⁷ atteso che i beneficiari, ove dovessero essere assegnatari dell'aiuto, potrebbero in ogni caso liberamente scegliere di utilizzare le somme ricevute nel solo rispetto del plafond individuale di aiuti disponibile.

⁷ Si veda l'originario art. 1, commi 340 e ss L. n. 296/2006 e l'identica formulazione degli aiuti come illustrati nella circolare 30.9.2013 per le attuali agevolazioni in *de minimis*.