

Rivista economica del Mezzogiorno

Trimestrale della SVIMEZ
Associazione per lo sviluppo dell'industria
nel Mezzogiorno

3-4/2007



www.mulino.it/rivisteweb

Rivisteweb è l'archivio elettronico delle riviste del Mulino, per le quali:

- *gli enti* (istituzioni, società o biblioteche) possono sottoscrivere un **abbonamento integrato carta + on line**, che consente di avere accesso anche in rete all'annata per la quale si è sottoscritto un abbonamento cartaceo e - come *bonus* - all'archivio di quella precedente;
- *tutti* possono acquistare **on line i singoli articoli delle annate arretrate dal 1997**.

Le riviste comprese in Rivisteweb sono segnalate nei cataloghi e nel sito con il simbolo

«RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO»

esce quattro volte l'anno.

I prezzi per il 2008 sono i seguenti:

- un fascicolo costa € 23,00
- abbonamento annuo solo carta:
per l'Italia, € 88,00 (€ 59,00 privati)
per l'estero, € 123,50 (€ 92,00 privati)
- abbonamento annuo carta + on line (solo per enti e società):
per l'Italia, € 109,00
per l'estero, € 144,50
- i fascicoli delle annate arretrate costano € 27,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi alla Società editrice il Mulino
Strada Maggiore 37
40125 Bologna

tel. 051 256011 - fax 051 256041

diffusione@mulino.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

- versamento su conto corrente postale n. 15932403
- assegno bancario non trasferibile intestato alla Società editrice il Mulino
- carta di credito (Visa/Mastercard o American Express)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. I fascicoli non pervenuti devono essere reclamati esclusivamente entro 30 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo. Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Gli abbonati a «RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO» godono di uno sconto del 15% su tutti i volumi pubblicati dal Mulino, indirizzando l'ordine direttamente all'editore e precisando la situazione di abbonato.

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Bologna.

COMITATO SCIENTIFICO: Paolo Baratta, Fabrizio Barca, Piero Barucci, Pietro Busetta, Leandra D'Antone, Mariano D'Antonio, Adriano Giannola, Anna Giunta, Paolo Guglielmetti, Antonio La Spina, Amedeo Lepore, Massimo Lo Cicero, Ernesto Mazzetti, Nino Novacco, Antonio Pedone, Federico Pica, Maria Teresa Salvemini, Luigi Spaventa, Bruno Trezza, Mariella Volpe, Sergio Zoppi

Hanno fatto parte del Comitato scientifico, sino alla Loro scomparsa, Mario Arcelli, Giuseppe Di Nardi, Salvatore Guidotti, Giannino Parravicini, Pasquale Saraceno, Paolo Sylos Labini e Sergio Vacca

DIRETTORE: Riccardo Padovani

REDAZIONE: Luca Bianchi, Sandro Gattei, Delio Miotti, Franca Moro, Stefano Prezioso, Grazia Servidio

Coordinatore: Sandro Gattei

DIREZIONE E REDAZIONE: SVIMEZ - Via di Porta Pinciana, 6 - 00187 Roma
Tel. (06) 478501 - Fax (06) 47850850 - e-mail: svimez@svimez.it

«Rivista Economica del Mezzogiorno» is included in JEL on CD, e-JEL and Econlit, the electronic indexing and abstracting service of the American Economic Association

RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XXI, 2007, n. 3-4

- N. Novacco, *Il Mezzogiorno nella politica di coesione regionale dell'Europa* p. 649
- STUDI
- D. Guida, *Un nuovo ciclo di concertazione? Politiche sociali, politica dei redditi, interventi per il Mezzogiorno* 665
- F. Pica, *Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: ulteriori spazi di autonomia per le Regioni a statuto ordinario* 679
- M.T. Salvemini, *Per un nuovo ruolo del sistema finanziario nello sviluppo locale* 693
- P. Coppola, *Le agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno previste dalla Finanziaria 2007: l'ambito di operatività ed i profili di criticità* 701
- P. Busetta e C. Mangano, *I differenziali di costo del credito tra la Sicilia e le altre regioni italiane* 725
- D. Sarno, *Status finanziario delle imprese e struttura industriale: il caso del Mezzogiorno* 751
- A. Nuzzi, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e investimenti in infrastrutture nelle aree depresse* 779
- D. Bubbico, *Quale filiera dell'«automotive» nel Mezzogiorno?* 815
- S. Beraldo e G. Turati, *Organizzazioni «nonprofit», occupazione e Mezzogiorno* 857

M. De Santis e N. Massarelli, <i>Occupazione e mobilità territoriale</i>	p. 897
DOCUMENTI	
N. Novacco, <i>L'urgenza nazionale dell'obiettivo della «coesione»</i>	921
FS. Coppola, A. Panaro e C. Carteras, <i>Trasporti, logistica e sviluppo regionale: i risultati di un'indagine territoriale in un confronto Nord-Sud</i>	925
INTERVENTI	
P. Guglielmetti, <i>Il costo fiscale del divario: prime valutazioni</i>	965
RECENSIONI E SEGNALAZIONI (A CURA DI G. FAUSTINI)	
1. <i>Recensioni</i>	
E. Felice, <i>Divari regionali e intervento pubblico</i>	977
M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), <i>La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007</i>	986
2. <i>Segnalazioni</i>	
F. Barca, L. D'Antone, R. Quaglia (a cura di), <i>Storie interrotte - Crispi, Nitti, Menichella, Sturzo, Di Vittorio - il Sud che ha fatto l'Italia</i> , Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 249	991
A. Crescenzi (a cura di), <i>I documenti della Programmazione. Una lettura della politica economica in Italia, dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011</i>	993
<i>Summaries</i>	995
I collaboratori di questo numero	1001
Indice dell'annata 2007	1003

contributo per il servizio del debito; aveva a tal fine un proprio mutuo con la Cassa, che curava anche la gestione del contributo. I singoli Enti Locali avevano poi un proprio contratto di mutuo con la Cassa, tutti però alle stesse condizioni. L'unicità delle condizioni rappresentava il frutto di una valutazione unitaria del Piano, e l'unicità della gestione serviva a rendere fluidi i rapporti tra istituzioni. Non so se in questi ultimi anni vi siano state altre esperienze di questo tipo, spero di sì. Ma credo che il sistema potrebbe essere sviluppato anche utilizzando il potente sistema informativo della Cassa, già ben sperimentato con l'informativa sullo stato presente e futuro di tutti i mutui del singolo Ente con la CDP.

Per quanto riguarda il ruolo delle Regioni: sempre più mi convinco del fatto che la Regione debba sviluppare le sue capacità di regolazione e programmazione, rinunciando ad un forte potere di spesa in proprio, o almeno utilizzandolo su schemi di cofinanziamento, tutte le volte che è possibile, e sull'attribuzione agli Enti locali della concreta gestione dei fondi. Credo che sia necessaria una riflessione su questo punto, che è comunque all'ordine del giorno nel quadro delle riforme istituzionali sul tappeto.

Le agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno previste dalla Finanziaria 2007: l'ambito di operatività ed i profili di criticità

di Paola Coppola

Con la Finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) sono state introdotte, come di ricorda, alcune misure di fiscalità «differenziata» per i territori del Mezzogiorno che saranno oggetto di analisi nel presente lavoro, allo scopo di metterne in luce l'effettivo ambito di operatività ed alcuni profili di criticità che si originano dall'esistenza di alcuni vincoli scaturenti dalle regole del Trattato dell'Unione europea posti a tutela della *libera concorrenza tra Stati*.

L'utilizzo *strumentale* della leva fiscale per finalità di sviluppo economico di determinati territori, può generare, com'è noto, fenomeni di *concorrenza fiscale dannosa*, e, per questo, di norma, risulta ostacolata dalle autorità comunitarie¹. La creazione di un sistema di incentivi non *generalizzato*, ma applicabile esclusivamente a zone delimitate d'un dato territorio, può comportare, infatti, in linea di principio, la violazione dei principi comunitari ed in particolare del *divieto di aiuti di Stato*, sancito dall'art. 87 del Trattato².

Codici JEL: E62; R58.

Questo lavoro ha ispirato una più ampia analisi a cura dell'Autrice delle misure di vantaggio per i territori del Mezzogiorno rispetto ai vincoli posti dal Trattato CE a tutela della libera concorrenza tra Stati, di prossima pubblicazione sulla rivista «Rassegna Tributaria».

¹ Si veda, a questo proposito, A.A.VV., *La competitività fiscale: ipotesi e prospettive*, in «I Quaderni del Centro Studi», Unione Industriale di Napoli, n. 3, 2006, dove, in particolare, 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.

² Ai sensi dell'art. 87 del Trattato che istituisce la Comunità europea, infatti, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Tuttavia, lo stesso articolo, nel paragrafo 3, lettere a) e d), prevede che la Commissione possa considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato concessi per favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea.

Le misure fiscali di favore per il Mezzogiorno sono state introdotte, sulla base anche di esperienze di successo riscontrate in alcuni paesi in deficit di sviluppo e in considerazione della strategia di rilancio dei territori meridionali elaborata dalle otto Regioni del Mezzogiorno, dalla Confindustria e dai Sindacati nel luglio 2006 nel c.d. «Tavolo SUD». Si tratta del *cuneo differenziato per il Sud*, della *stabilizzazione del credito d'imposta per investimenti fino al 2013* e della *sperimentazione di Zone Franche Urbane*.

Queste misure sono intervenute dopo una fase di forte rallentamento delle complessive agevolazioni disposte a favore del Mezzogiorno, che ha avuto luogo a partire dal 2003 e che, soprattutto con riferimento al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge 388/2000, è stata caratterizzata da un andamento *stop and go* delle erogazioni che ha finito per compromettere la certezza e la rapidità degli interventi.

Ma a circa un anno dal varo delle «nuove agevolazioni» fiscali, la loro operatività può definirsi ancora «sospesa», per la non perfezionata procedura di autorizzazione comunitaria, in certi casi, o per la non definita attuazione delle norme, in altri. La loro portata, inoltre, come si vedrà nell'analisi, anche per effetto di alcune correzioni intervenute per superare determinati vincoli comunitari, e per le modifiche alla disciplina vigente che risultano dalla lettura del disegno di legge della Finanziaria per il 2008, appare oggi fortemente ridotta rispetto alle aspettative scaturenti dalla formulazione originaria delle norme.

1. *Il taglio del cuneo fiscale attraverso la deduzione base per tutto il territorio nazionale: il suo declassamento da misura di aiuto di Stato a provvedimento a carattere generale*

Il «taglio del cuneo», rappresentato dalla riduzione della forbice esistente tra il costo del lavoro per l'impresa e l'effettiva retribuzione corrisposta ai lavoratori, è stato attuato mediante l'introduzione di «nuove» deduzioni forfetarie dalla base imponibile IRAP a fronte dell'impiego di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, *maggiorate* con riferimento ai lavoratori di imprese ubicate nei territori meridionali; oltre che nella rimodulazione delle aliquote e nel riconoscimento di nuove deduzioni o detrazioni d'imposta ai fini dell'IRPEF dovuta da ciascun contribuente e, quindi, anche da quelli che rivestono la qualifica di lavoratori dipendenti o parasubordinati.

La Finanziaria 2007 ha anche aumentato le deduzioni IRAP per l'incremento della base occupazionale con riferimento all'impiego di lavoratrici donne «svantaggiate», nell'accezione di cui al Regolamento (CE) n. 2204/2002 del 5 dicembre 2002, già previste dall'art. 1, comma 347, lett. d), della legge 311/2004 (Finanziaria 2005), anche in questo caso «differenziando» le stesse a favore dei territori del Mezzogiorno.

In particolare, l'art. 1, comma 266 della legge 296/2006, modificando l'art. 11, comma 1, lett. a), n. 2) e n. 3) del D.Lgs. 446/1997, ha previsto una deduzione di 5.000 euro, su base annua, per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta nei riguardi di alcune categorie di soggetti passivi IRAP (*deduzione base*), maggiorando, come si vedrà, la stessa con riferimento alle imprese ubicate nei territori meridionali (*deduzione maggiorata SUD*); detto comma ha anche aumentato la deduzione IRAP per l'incremento della base occupazionale con riferimento all'impiego di lavoratrici donne con determinati requisiti, già prevista dall'art. 1, comma 347, lett. d), della legge 311/2004 (Finanziaria 2005), anche in questo caso «differenziando» le stesse a favore dei territori del Mezzogiorno.

Si tenga presente che, con il disegno di legge della Finanziaria 2008, si prevede di ridurre l'entità di queste deduzioni a partire dal periodo d'imposta 2008 nella misura, rispettivamente, di 4.600 euro (*deduzione base*) e di 9.200 euro (*deduzione maggiorata SUD*); il vantaggio in termini di risparmio IRAP fruibile dai destinatari risulterà, dunque, ridotto a partire dall'anno in cui dovrebbe andare a regime l'agevolazione e sarà, peraltro, anche ulteriormente depotenziato, se pure verrà confermata l'annunciata riduzione dello 0,35% dell'aliquota ordinaria IRAP, che dovrebbe passare dal 4,25% al 3,9% (art. 3, del d.d.l. Finanziaria 2008)³.

Le nuove deduzioni IRAP, *base e maggiorata*, secondo l'originaria formulazione del citato comma 266, potevano applicarsi con riguardo a determinate categorie di soggetti passivi dell'imposta⁴,

³ Le Regioni che non hanno raggiunto l'accordo con il Governo sulla copertura dei disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale rimangono legate all'aumento di 1 punto percentuale stabilito dall'art. 1, comma 1-bis, del D.L. 296/2006. Di conseguenza, per dette Regioni la nuova aliquota IRAP sarà calcolata maggiorando di un punto percentuale quella ordinaria, arrivando al 4,9%.

⁴ Si tratta, in particolare, dei soggetti indicati dalle lettere da a) ad e) dell'art. 3, comma 1, D.Lgs. 446/1997, e, quindi, delle società commerciali di persone o di capitali, delle imprese individuali, degli esercenti arti o professioni, dei produttori agricoli e degli enti privati non commerciali.

esclusi, in via espressa, banche, altri enti finanziati, imprese di assicurazione ed altri soggetti operanti in concessione e a tariffa nei settori delle c.d. *public utilities* (vale a dire nei settori: dell'energia; dell'acqua; dei trasporti; delle infrastrutture; delle poste; delle telecomunicazioni; della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e dello smaltimento rifiuti).

L'esclusione di tali soggetti dalla portata dell'agevolazione non era apparsa, a dire il vero, sin dal varo del provvedimento, giustificata sul piano della *ratio* ispiratrice della manovra e mostrava anche evidente carattere *selettivo*; per questo motivo, il comma 296 del citato art. 1 della legge 296/2006 subordinava l'entrata in vigore della deduzione base al rilascio dell'autorizzazione delle competenti autorità comunitarie, trattandosi evidentemente di un aiuto di Stato⁵.

In seguito al ricorso alla Commissione delle categorie dei soggetti esclusi dalla manovra, nonché in esito agli intervenuti accordi bilaterali, il Governo ha emanato un apposito decreto legge per correggere le norme (D.L. 28 maggio 2007, n. 67). Sennonché quando è stato emanato il testo dell'art. 1 dello stesso decreto legge, è risultata abrogata la sola condizione della preventiva autorizzazione comunitaria del provvedimento, ma non è stata anche disposta l'estensione delle deduzioni ai predetti settori di attività⁶; e ciò, nonostante la previa notifica alle istituzioni comunitarie doveva ritenersi essenziale ai fini del perfezionamento del regolamento di procedura di cui all'art. 88 del Trattato.

Solo in sede di conversione del successivo decreto legge 2 luglio 2007, n. 81 avvenuta poi con la legge 3 agosto 2007, n. 127, la nuova deduzione IRAP *base* indicata, ora a regime, nel citato art. 11, comma 1, lett. a), n. 2) del D.Lgs. 446/1997 è stata espressamente estesa alle banche, enti finanziari ed assicurazioni. La misura, pertanto, da regime di aiuto di Stato è stata «declassata» a provvedimento di carattere generale, applicandosi essa a beneficio di tutto il territorio nazionale e, per l'effetto, rimane sottratta al controllo delle autorità comunitarie ed al regolamento di procedura di cui all'art. 88 del Trattato⁷.

⁵ Lo Stato membro che intende istituire una misura di vantaggio nell'ambito dell'Unione attraverso l'erogazione di incentivi alle imprese, di natura sia finanziaria che fiscale, ha l'obbligo di notificare la relativa proposta alla Commissione e sospendere l'erogazione fino a che essa non l'abbia autorizzato (c.d. *clausola standstill*).

⁶ E ciò, nonostante la relazione illustrativa del citato decreto legge lo prevedesse chiaramente.

⁷ Art. 15-bis del cit. D.L. 81/2007.

Con riguardo alle *public utilities*, le argomentazioni sostenute dal Governo per escludere detti settori dal beneficio sono state, invece, condivise da Bruxelles: trattandosi di servizi pubblici resi, di norma, dietro convenzione, a tariffe definite in via amministrativa che tengono conto anche dell'incidenza dell'IRAP, l'estensione delle agevolazioni anche ad essi avrebbe determinato una sorta di «partita di giro» con alterazione, in corso d'opera, dei presupposti della convenzione⁸.

Al riguardo, tuttavia, non può non rilevarsi che la parziale in-deducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile IRAP da parte delle banche ed enti finanziari ed assicurativi, disposta sempre con il citato art. 15-bis del decreto legge 81/2007, per finanziare il costo del provvedimento, ha finito per «neutralizzare» o, comunque, «depotenziare» i benefici effettivamente fruibili dalle imprese operanti in questi settori che, di fatto, continueranno a non godere appieno delle nuove deduzioni o, almeno, ne potranno godere in via *differenziata* rispetto agli altri soggetti passivi IRAP ammessi al beneficio.

Quanto, infine, agli *enti pubblici non commerciali*, trattandosi di enti che non esercitano generalmente attività economiche, la loro esclusione dalle nuove deduzioni IRAP non è sindacabile dalla Commissione, tenuta ad esprimersi, come è noto, solo con riferimento ad eventuali regimi di aiuto di Stato disposti a favore di imprese.

2. La deduzione IRAP maggiorata SUD: il vincolo del godimento dell'agevolazione nei limiti del de minimis

Il citato art. 11, comma 1, lett. a), n. 3) del D.Lgs. 446/1997 prevede, come si diceva, l'importo deducibile maggiorato *fino a 10.000 euro (o 9.200 euro dal 2008)*, dalla base imponibile IRAP, sempre su base annua, per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta nelle regioni, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Detta *deduzione maggiorata SUD*, diversamente da quella *base* che vale su tutto il territorio nazionale, potrà essere fruita dai be-

⁸ Anche se a fronte di questa giustificazione dell'esclusione delle *public utilities* dai soggetti beneficiari del provvedimento, la stessa Assonime, in una nota diffusa sul proprio sito il 25 maggio 2007, ha mostrato di non condividere l'assunto, atteso che in quel settore operano sia imprese con tariffe «sensibili» all'IRAP che imprese per le quali la relazione tra la misura della tariffa e l'incidenza dell'IRAP «è meno chiara, se non inesistente».

neficiari, si legge nella norma, nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della regola de minimis di cui al Regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, e successive modificazioni; e, quindi, in questo caso, senza obbligo di preventiva notifica del provvedimento alle autorità comunitarie.

Atteso però che, nelle more dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2007, è stato emanato il Regolamento (CE) del 15 dicembre 2006, n. 1928/2006 sugli aiuti c.d. in *de minimis* con decorrenza 1° gennaio 2007, da un lato si applicherà il nuovo massimale di aiuti ritenuti non lesivi della concorrenza e, quindi, di importanza minore pari a 200.000 euro (e non più pari a 100.000 euro) su base triennale, ma, dall'altro, saranno in vigore anche più rigorosi limiti di cumulabilità con altri regimi di aiuto che, come più avanti meglio si chiarirà, rendono sicuramente più complessa e di difficile misurazione la valutazione degli effettivi benefici fruibili da parte delle imprese meridionali.

Atteso che la *deduzione maggiorata SUD* è una misura ancorata al rispetto dei limiti imposti dal predetto regolamento comunitario sul *de minimis*, la stessa era ed è *selettiva*: il citato art. 15-bis del decreto legge 81/2007 non ha modificato, infatti, anche il punto 3 della lett. a) dell'art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997 e, pertanto, detta agevolazione rimane *non fruibile* dalle banche, enti finanziari e assicurazioni situate nei territori meridionali. E ciò, si noti, anche se detti soggetti passivi dovranno comunque subire la parziale indeducibilità degli interessi passivi dalla propria base imponibile IRAP, introdotta, come si diceva, per finanziarie il maggior costo del riconoscimento della *deduzione base* a tutto il territorio nazionale.

Dipendenti agevolati

La deduzione (*base o maggiorata Sud*) spetta con riferimento ai dipendenti a tempo indeterminato impiegati nel periodo d'imposta. Non dà, quindi, diritto a nessuna deduzione il personale impiegato, con altre forme contrattuali (es. dipendenti a tempo determinato, lavoratori a progetto, collaboratori occasionali, ecc.), per i quali, al contrario, il cuneo fiscale aumenta, a causa dell'innalzamento degli oneri contributivi al 23%⁹.

⁹ Sono state, in particolare, apportate le seguenti modificazioni al sistema di contribuzione (cfr. art. 1, comma 770, della legge 296/2006): le aliquote contributive per il finanziamento delle gestioni pensionistiche dei lavoratori artigiani e commercianti iscritti alle

Da notare che le deduzioni in oggetto spettano in relazione al numero dei lavoratori assunti, nel periodo d'imposta, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche parziale¹⁰ (nelle forme di cui al D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61), non rileva, quindi, l'incremento occupazionale verificatosi nel corso dell'anno: l'unica condizione da rispettare è il ragguaglio su base annua dei predetti importi della deduzione base o maggiorata.

Secondo quanto precisato dalla relazione ministeriale alla Finanziaria 2007, le «nuove» deduzioni mirano a favorire anche la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Dovrebbe, quindi, ritenersi che la trasformazione nel corso del periodo agevolato, di un'altra tipologia contrattuale a tempo determinato (es. apprendistato, inserimento) in un contratto di lavoro a tempo indeterminato attribuisca il diritto a fruire delle deduzioni in oggetto, seppur ragguagliato ai giorni di durata del rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel corso del periodo d'imposta (art. 11, comma 4-bis.2, D.Lgs. 446/1997).

Deduzione IRAP dei contributi assistenziali e previdenziali

In aggiunta alla deduzione (*base o maggiorata SUD*), l'art. 11, comma 1, lett. a), n. 4, del D.Lgs. 446/1997, come sostituito dall'art. 1, comma 266, lett. a), della legge 296/2006, dispone sempre nei confronti degli stessi soggetti beneficiari del «taglio del cuneo» attraverso la *deduzione base*, la deducibilità dalla base imponibile IRAP dei contributi assistenziali e previdenziali riferiti sempre ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato impiegati nel periodo d'imposta.

gestioni autonome dell'INPS sono stabilite in misura pari al 19,5% (dal 1° gennaio 2008 le predette aliquote sono elevate al 20%. Attualmente: artigiani 17,4% e commercianti 17,79%); l'aliquota contributiva di finanziamento per gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima è elevata dello 0,3%, per la quota a carico del lavoratore; dal 1° gennaio 2007, l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata INPS («parasubordinati») che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie e l'aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 23%. Per gli altri iscritti alla predetta gestione l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquote contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 16%; la contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani è complessivamente rideterminata nel 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

¹⁰ In questo caso, l'importo della deduzione dovrà essere, però, ridotto in misura proporzionale (art. 11, comma 4-bis.2, del D.Lgs. 446/1997, come modificato dal comma 266, art. 1, della legge 296/2006).

Anche per detta agevolazione, dopo le obiezioni sollevate dalla stessa Commissione in esito agli intervenuti contatti bilaterali, si è reso necessario prevedere l'estensione a banche, enti finanziari ed assicurativi; estensione poi avvenuta ad opera del citato art. 15-bis, D.L. 81/2007, che una volta inclusi detti soggetti tra i destinatari, ha reso anche questa misura un provvedimento di portata generale.

Per gli enti non commerciali privati che determinano la base imponibile IRAP con il c.d. «metodo retributivo», suddetti oneri sono già esclusi dal valore della produzione lorda e, quindi, per essi la disposizione in esame è, di fatto, inefficace.

Maggiorazione della deduzione per «nuove assunzioni» di donne lavoratrici «svantaggiate»

In presenza di determinate condizioni è stato anche incrementato l'ammontare fruibile della deduzione per *nuove assunzioni*, di cui al combinato disposto dell' art. 11, commi 4-*quater*, e 4-*quinqües* del D.Lgs. 446/1997 relativamente a lavoratrici donne rientranti nella definizione di lavoratore svantaggiato, di cui al Regolamento (CE) n. 2204/2002 del 5 dicembre 2002.

L'art. 1, comma 266, lett. e), della legge 296/2006 ha, infatti, aggiunto il comma 4-*sexies* all'art. 11 del D.Lgs. 446/1997 per stabilire che l'altra deduzione «base» di 20.000 euro per addetto, nel caso di incremento occupazionale di lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, nel cit. comma 4-*quater* dell'art. 11 è:

- moltiplicata per 7 volte, nelle aree ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3.a del Trattato (ex aree obiettivo 1, ora obiettivo Convergenza);

- moltiplicata per 5, nelle aree ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3.c del Trattato (ex aree obiettivo 2, ora obiettivo Competitività regionale e occupazionale).

Sempre che ricorrano i requisiti per fruire di detta maggiorazione della deduzione per le donne «svantaggiate» (nel senso chiarito dal citato Regolamento n. 2204/2002) è, comunque, stabilito che il beneficio in esame non può essere fruito congiuntamente alla maggiorazione della deduzione base di 20.000 euro, già prevista dal comma 4-*quinqües* del citato art. 11 del D.Lgs. 446/1997 alla data di entrata della legge 296/2006, rispettivamente, nella misura di 5 volte o 3 volte quella base, con riferimento alle stesse aree in deroga.

Divieto di cumulo con le deduzioni già esistenti

Come si è già anticipato, le «nuove deduzioni» dalla base IRAP con le quali si è provveduto al «taglio del cuneo» non sono cumulabili con quelle già disciplinate a regime fino al 31.12.2006 (cfr. art. 11, comma 4-*septies* del D.Lgs. 446/1997).

Stante il predetto divieto, i beneficiari dovranno, quindi, necessariamente confrontare i risparmi d'imposta derivanti dalla fruizione *alternativa* tra tutte le deduzioni vigenti al 1° gennaio 2007, per valutarne l'effettiva convenienza e l'opportunità di godimento, anche alla luce dei diversi limiti imposti dall'emanazione dei nuovi regolamenti comunitari.

Dalla complessa ed articolata disciplina delle «diverse» e, in certi casi, «alternative» riduzioni della base imponibile IRAP, tutte indicate nell'art. 11 del D.Lgs. 446/1997, risultano, in particolare, oggi applicabili:

a) la deduzione *base* di 5.000 euro per dipendenti a tempo indeterminato impiegati nel periodo d'imposta (comma 1, lett. a), n. 2);

b) la deduzione *maggiorata Sud* di 10.000 euro per dipendenti a tempo indeterminato impiegati nel periodo d'imposta (comma 1, lett. a), n. 3);

c) la deduzione dei contributi assistenziali e previdenziali relativi ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (comma 1, lett. a) n. 4);

d) la deduzione delle spese relative agli apprendisti; delle spese relative ai disabili; delle spese per il personale assunto con contratti di formazione lavoro o inserimento, nonché i costi per il personale addetto alla ricerca e sviluppo (comma 1, lett. a), n. 5);

e) la deduzione «forfetaria», da 8.000 euro fino a 2.000 euro per i soggetti la cui base imponibile è compresa tra i 180.759,91 euro fino a 180.999,91 euro (comma 4-*bis*);

f) la deduzione per l'assunzione di lavoratori dipendenti, in misura pari a 2.000 euro per ognuno di essi sino a un massimo di cinque, spettante ai soggetti c.d. «minori»¹¹ (comma 4-*bis*.1);

g) la deduzione per l'incremento occupazionale e l'assunzione di particolari categorie di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (c.d. lavoratori svantaggiati), anche donne, ammessi a frui-

¹¹ Soggetti con valore della produzione non superiore a 400.000 euro.

re di aiuti nel rispetto del Regolamento (CE) n. 2204/2002 (commi da 4-*quater* a 4-*sexies*)¹².

Restano, invece, in ogni caso deducibili, per tutti i soggetti passivi dell'IRAP, i contributi INAIL per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro, (comma 1, lett. a), n. 1).

Importo massimo delle deduzioni fruibile per ogni dipendente

È stato introdotto un limite massimo all'importo delle deduzioni (sia di quelle già esistenti, sia di quelle introdotte dalla Finanziaria 2007) fruibile con riferimento alle tipologie di lavoratori dipendenti impiegati. L'art. 11, comma 4-*septies* del D.Lgs. 446/1997 dispone, infatti, che l'ammontare deducibile, per ogni dipendente, non può eccedere la somma della retribuzione e degli altri oneri e spese a carico del datore di lavoro.

Ambito temporale

La legge Finanziaria per il 2007 ha previsto anche una *decorrenza graduale* delle nuove deduzioni, indicate ai punti 2 e 4, nonché 3, della lett. a) dell'art. 11 del D.Lgs. 446/1997, ed in particolare, l'applicabilità delle agevolazioni *a decorrere dal mese di febbraio 2007 nella misura del 50% e per l'intero ammontare a partire dal successivo mese di luglio* con conseguente ragguaglio ad anno (commi 267 e 268 della legge 296/2006).

A parte l'evidente difficoltà di calcolo della deduzione, base o maggiorata, spettante per il periodo d'imposta 2007, non può non segnalarsi il rischio dell'effettuazione di meri errori di computo del corretto risparmio d'imposta anche in considerazione della *decorrenza parziale e graduale* delle nuove agevolazioni.

Considerati i ritardi con cui si sono conclusi gli accordi con le autorità comunitarie, i soggetti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare non sono stati messi nella condizione di calcolare i benefici di loro spettanza sin dal calcolo della prima rata degli acconti relativi al 2007, scaduta in riferimento al termine ordinario di liquidazione degli stessi, IRES (IRPEF) o IRAP, fissato al 16 giugno (o 9 luglio, a seconda della natura dei soggetti

¹² Nel disegno di legge della Finanziaria 2008 è prevista anche una riduzione delle deduzioni di cui ai citati commi 4-*bis* e 4-*bis.1*.

passivi) 2007. È rimasta la scadenza della sola *seconda o unica rata di acconto riferita al periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente*, come ora precisato dal cit. art. 15-*bis*, D.L. 81/2007, anche se in espressa deroga ai principi generali in materia di efficacia temporale delle norme tributarie, sanciti all'art. 3, comma 1, della legge 212/2000.

Profili di criticità

Oltre a quelli già considerati, restano altri profili di criticità, di natura tecnica, dell'intervento. In particolare:

a) La deduzione maggiorata Sud *fino a 10.000 (o 9.200) euro* differenziata territorialmente, rende sicuramente l'agevolazione più marcata per le fasce retributive più basse e per il Mezzogiorno, nonché – in linea di principio – per i livelli salariali delle fasce più deboli di tutto il Paese.

Tuttavia, nella legge è previsto che la deduzione maggiorata per il Sud debba integralmente rientrare nel regime del *de minimis*, e non – come sarebbe forse più opportuno – che vi dovesse rientrare solo l'incremento rispetto a quella base valida per tutto il territorio nazionale. Ben diverso sarebbe stato, infatti, l'effetto positivo e «differenziato» per il Mezzogiorno se la fruizione in *de minimis* fosse stata circoscritta ai soli 5.000 (o 4.600) euro differenziali rispetto alla misura base, potendosene beneficiare, in questo secondo caso, in linea di principio, il doppio degli occupati.

b) Visto il *divieto di cumulo* delle «nuove» deduzioni IRAP con quelle già vigenti fino al 31.12.2006 spetterà al contribuente scegliere, come si diceva, quali misure applicare, al fine di giungere all'ottimizzazione del proprio risparmio d'imposta. Si pone, allora, sicuramente un problema di coordinamento fra le nuove e le vecchie agevolazioni già vigenti e, per l'effetto, la necessità di procedere ad un complesso calcolo di convenienza, sicuramente di difficile elaborazione da parte delle imprese individuali o di quelle di piccola dimensione non in grado di sopportarne i relativi costi.

c) Atteso, poi, l'avvenuto «declassamento» della «nuova» deduzione base IRAP da aiuto di Stato a provvedimento a carattere generale, proprio per l'impatto sull'ordinamento interno dei vincoli derivanti dalla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, rimane da chiedersi se non fosse stato, forse più opportuno, provvedere, sin dall'origine del provvedimento, ad un riordino delle deduzioni IRAP già esistenti tutte rivolte, a ben vedere, a potenziare la de-

duzione di parte del costo del lavoro nell'ambito della disciplina IRAP, elevandone semmai, in alcuni casi, la misura, anche se entro il limite massimo rappresentato dalla retribuzione e degli altri oneri e spese a carico del datore di lavoro, come poi, in ogni caso, oggi dispone l'art. 11, comma 4-septies del D.Lgs. 446/1997, post modifiche apportate dalla Finanziaria 2007.

d) Molte incertezze sulla reale portata dell'intervento derivano, infine, dai nuovi vincoli introdotti dal citato Regolamento (CE) n. 1998/2006 sugli aiuti concedibili in *de minimis*.

In base al previgente Regolamento (CE) n. 69/2001, gli aiuti autorizzati dalla Commissione, oppure esentati dalla notifica (come quelli per le PMI o per la formazione), non contavano nella quantificazione del precedente massimale stimato, com'è noto, nell'importo di 100.000 euro su base triennale¹³.

Il citato Regolamento n. 1998/2006 dispone ora, invece, che per evitare che le intensità massime d'aiuto previste nei vari strumenti comunitari siano aggirate, gli aiuti *de minimis* non possono essere cumulati con altri aiuti statali «relativamente allo stesso progetto» e che comunque

l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi ad una medesima impresa non dovrà superare i 200.000 euro 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».

Pertanto, se un'impresa beneficiaria del Sud si trovasse nella condizione di superare il massimale di 200.000 euro, su base triennale, per effetto della deduzione maggiorata di 10.000 (o 9.200) euro per dipendente, anche nel solo primo anno di fruizione dell'agevolazione, dovrebbe poter continuare a godere della deduzione base, come si è già considerato, ma sarà costretta a «ricalcolare» il beneficio sino ad allora fruito in *de minimis*, non potendo invocare lo stesso neanche in un momento successivo (art. 2, p. 2, ultimo periodo); detta impresa beneficiaria sarebbe, pertanto, tenuta a corrispondere la maggiore imposta, fino ad allora,

¹³ Fino al 1996, il limite era fissato in 50.000 Ecu.

«indebitamente» risparmiata (oltre a corrispondere sanzioni ed interessi per il mancato versamento).

Il nuovo Regolamento n. 1998/2006 aggiunge, poi, che gli aiuti *de minimis* non sono cumulabili con aiuti statali, anche se autorizzati, relativi agli «stessi costi ammissibili se tale cumulo dà luogo ad un'intensità di aiuto superiore a quella fissata da un regolamento di esenzione di categoria o da una decisione della Commissione» (art. 2, p. 5).

Altra occasione di «rideterminazione» delle deduzioni effettivamente spettanti in *de minimis* deriva, pertanto, non soltanto dalla eventuale fruizione di aiuti a fronte della stessa tipologia di «costi» ammissibili ma, soprattutto, dal fatto che, in virtù dell'eventuale cumulo con altri aiuti statali (o regionali) le imprese situate nei territori meridionali 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, pure in un provvedimento di legge, anche nazionale, che espressamente disponga la non cumulabilità.

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.

È evidente che i costi di «monitoraggio» degli aiuti di Stato goduti dalle imprese in *de minimis* impongono oggi, più che mai, la predisposizione di un controllo interno di gestione dei vantaggi effettivamente fruiti di elevata complessità, realizzabile dalle imprese beneficiarie solo ricorrendo ad elevate professionalità o, come sarebbe auspicabile, almeno attraverso la collaborazione delle stesse autorità concedenti affinché i beneficiari siano messi nelle condizioni di conoscere, in ogni momento, il «plafond» di risorse ancora disponibile.

Si aggiunga che, sempre per una nuova disposizione introdotta dall'art. 1, comma 1223 della legge 296/2006, i destinatari di aiuti di Stato (di qualsiasi tipologia) possono 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.

La necessità di introdurre una simile previsione di legge deriva dal fatto che, per consolidata giurisprudenza comunitaria, alla Commissione spetta il potere discrezionale di sospendere il versa-

mento di un nuovo aiuto fino a che l'impresa non abbia restituito il precedente aiuto illegittimo¹⁴. Ma risulta, del pari, evidente che, attualmente, in assenza di una dichiarazione nel senso innanzi precisato da parte dei beneficiari, gli uffici competenti non potranno più concedere misure d'aiuto ed i beneficiari di un nuovo regime dovranno comunque rimborsare quelli che, per qualche motivo, venissero dichiarati illegittimi o incompatibili con le regole del Trattato.

3. Il credito d'imposta per i nuovi investimenti nelle aree svantaggiate

L'agevolazione, introdotta all'art. 1, dai commi 271 a 279 della legge 296/2006, è riservata alle imprese che effettuano investimenti in strutture produttive localizzate nelle aree ammissibili alle deroghe di cui all'articolo 87.3.a e c del Trattato (aree Convergenza e Competitività regionale e occupazione), le quali potranno fruire, per il periodo dal 2007 al 2013, di un credito d'imposta a fronte delle spese sostenute per l'acquisizione, sia a titolo oneroso che in leasing, di macchinari ed impianti non infissi al suolo, attrezzature varie, programmi informatici (riservati alle PMI), nonché brevetti concernenti nuove tecnologie di prodotto o di processo.

L'agevolazione consiste nella «stabilizzazione» del credito d'imposta, già introdotto dall'art. 8 della legge 388/2000 e successivamente più volte modificato, per il periodo 2000-2006¹⁵. Per la concreta attuazione della nuova disciplina si aspetta l'approvazione del provvedimento da parte della Commissione che, tuttavia, al momento in cui si scrive, non è stata ancora concessa.

Anche per questa tipologia di agevolazione, si procederà nel corso del presente lavoro ad un'analisi dei principali aspetti innovativi rispetto al «vecchio» credito d'imposta per nuovi investimenti di cui all'art. 8 della legge 388/2000, non mancando di mettere in evidenza le questioni ancora di incerta definizione.

¹⁴ Cfr. Corte di Giustizia del 15 maggio 1997, C-355/95 E, Racc. 1997, p. I - 2549.

¹⁵ Si tenga presente che il finanziamento del credito di imposta per gli investimenti è stato posto a carico della fiscalità generale, a differenza del periodo 2000-2006 in cui il credito imposta introdotto con l'art. 8 della legge 388/2000 è stato coperto da risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Soggetti beneficiari

Il comma 271 dell'art. 1 della legge 296/2007 si limita a stabilire che beneficiano del «nuovo» credito d'imposta per il periodo 2007-2013 le «imprese» che effettuano l'acquisizione di determinati beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle aree delle regioni del Mezzogiorno ammesse alle deroghe previste dall'art. 87 del Trattato.

Già l'uso «atecnico» della locuzione «imprese», diversamente da quanto prima invece considerato nell'esame della disciplina del «taglio del cuneo», fa sorgere i primi dubbi interpretativi sui reali destinatari dell'agevolazione. Se la stessa fosse, infatti, da intendersi come riferibile a tutti coloro che esercitano un'attività commerciale, a prescindere dalla loro natura giuridica e dal regime contabile adottato, ne potrebbe derivare un'ipotesi di estendibilità delle norme agevolative anche agli enti non commerciali limitatamente all'eventuale attività commerciale da essi svolta; e ciò, diversamente da quanto espressamente stabilito dal previgente art. 8 della legge 388/2000.

Sono, invece, sicuramente esclusi dal campo di applicazione dell'agevolazione, oltre che gli artisti e professionisti, anche le imprese che operano nei settori siderurgico, e delle fibre sintetiche, nonché in quello finanziario, assicurativo, creditizio, e della pesca (comma 271).

Infine, la seconda parte del comma 271 prevede, secondo un principio generale applicabile in ambito comunitario, che per le imprese o attività che riguardano prodotti o appartengono a settori soggetti a specifiche discipline comunitarie, l'agevolazione è riconosciuta nel rispetto delle condizioni sostanziali e procedurali definite dalle predette specifiche discipline dell'Unione europea e, comunque, sempre subordinatamente alla previa autorizzazione – ove prescritta – della Commissione europea. Dovrebbero ritenersi, in ogni caso, escluse le imprese in difficoltà, cioè quelle sottoposte a procedure concorsuali.

Oggetto e misura dell'agevolazione

L'agevolazione consiste nel riconoscimento di un credito d'imposta automatico pari alla misura massima di sovvenzione consentita dalle intensità di aiuto stabilite dalla Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013.

Il ritardo nella elaborazione della Carta nazionale degli aiuti di Stato e la mancata autorizzazione, ad oggi, del provvedimento rendono, di fatto, per ora «sterilizzata» la fruizione del beneficio, benché le imprese avrebbero potuto calcolare il vantaggio già per il periodo d'imposta 2007 e, quindi, come si è già considerato, già in occasione del calcolo degli acconti (IRES-IRPEF-IRAP) dovuti per detta annualità.

La misura percentuale massima dell'agevolazione varierà, dunque, in relazione alla localizzazione dell'iniziativa e in relazione alle dimensioni (piccola, media o grande) dell'impresa richiedente.

Inoltre, atteso che il «nuovo» credito d'imposta non è cumulabile né con il sostegno de minimis né con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi beni (art. 1, comma 272), per ciascuna impresa beneficiaria assumerà preliminare e determinante rilevanza accertare sia la spettanza del suo diritto a conseguire l'agevolazione, sia l'effettiva misura del credito fruibile per poi far concorrere l'aiuto, rappresentato dal risparmio d'imposta effettivamente goduto, con altri strumenti agevolativi, se cumulabili, anche in regime di *de minimis*. Come si è già considerato, infatti, nel caso di superamento del massimale di 200.000 euro in tre anni, l'impresa beneficiaria non potrà godere dell'eventuale aiuto in *de minimis*, neppure per la parte che non supera detto massimale (art. 2, p. 2 del Regolamento n. 1998/2006).

Investimenti agevolati ed investimenti esclusi

Il credito d'imposta spetta per i nuovi investimenti effettuati, anche mediante contratti di locazione finanziaria, nel predetto periodo agevolato e destinati a strutture produttive ubicate nelle aree individuate dalla legge.

Per nuovi investimenti si intendono le acquisizioni, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di: a) macchinari, impianti, diversi da quelli infissi al suolo, ed attrezzature varie, classificabili nell'attivo dello stato patrimoniale di cui al primo comma, voci B.II.2 e B.II.3, dell'art. 2424 del codice civile; b) programmi informatici commisurati alle esigenze produttive e gestionali dell'impresa, limitatamente alle piccole e medie imprese; c) brevetti concernenti nuove tecnologie di prodotti e processi produttivi, per la parte in cui sono utilizzati per l'attività svolta nell'unità produttiva (per le grandi imprese nel limite del 50% del complesso degli investimenti agevolati per il medesimo periodo d'imposta).

A differenza di quanto disposto dall'art. 8 della legge 388/2000, tra i nuovi investimenti sono stati espressamente esclusi gli immobili ed i veicoli, allo scopo di evitare la dispersione di risorse in investimenti ritenuti scarsamente qualificanti per lo sviluppo.

Determinazione del credito d'imposta

Atteso che la *ratio* del provvedimento è quella di agevolare l'acquisizione di investimenti «aggiuntivi» e non «sostitutivi» di quelli già esistenti, l'agevolazione non viene commisurata al costo degli investimenti, ma all'ammontare dell'incremento netto di quelli effettuati nel periodo d'imposta (art. 1, comma 274).

Il credito d'imposta è determinato, per questo motivo, in relazione alla quota del costo complessivo dei beni eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta, relativi alle medesime categorie dei beni d'investimento della stessa struttura produttiva, ad esclusione dei beni che formano oggetto dell'investimento agevolato effettuati nel periodo d'imposta della loro entrata in funzione.

Per evitare il rischio di dispersione delle risorse messe a disposizione dei territori del Mezzogiorno, sono state, poi, introdotte specifiche norme di «salvaguardia», con evidente natura antielusiva, per scoraggiare l'uso strumentale dell'agevolazione. Il comma 277 chiarisce, al riguardo, che se i beni oggetto dell'agevolazione non entrano in funzione entro il secondo periodo di imposta successivo a quello della loro acquisizione (o ultimazione per i beni in economia), il credito d'imposta deve essere rideterminato, escludendo dagli investimenti agevolati, l'ammontare dei beni non entrati in funzione. Se, ancora, i beni oggetto dell'agevolazione sono dismessi, ceduti a terzi, destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa o destinati a strutture produttive diverse da quelle che hanno diritto all'agevolazione, entro il quinto esercizio successivo a quello nel corso del quale i beni sono entrati in funzione, il credito d'imposta deve essere rideterminato, escludendo ovviamente dagli investimenti l'ammontare dei beni oggetto delle predette operazioni.

Per gli investimenti effettuati mediante contratti di locazione finanziaria si assume il costo sostenuto dal locatore, al netto delle spese di manutenzione; per detti beni, le innanzi descritte norme antielusive si applicano anche se non viene esercitato il riscatto al termine del contratto.

Utilizzo del credito d'imposta: nuova compensazione «limitata» e graduale nel tempo

Diversamente da quanto previsto dall'art. 8 della legge 388/2000, la nuova disciplina non subordina il riconoscimento del credito d'imposta alla presentazione di alcuna istanza da parte dei beneficiari, né viene stabilita alcuna procedura per la relativa concessione; anche se è ragionevole immaginare che, con apposito successivo provvedimento, verranno regolamentati gli aspetti di dettaglio, anche per verificare il rispetto di alcune condizioni ordinariamente richieste dalla disciplina europea in materia di aiuti di Stato¹⁶.

Il comma 278 prevede solo che con uno o più decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze saranno adottate le disposizioni per l'effettuazione delle verifiche necessarie a garantire la corretta applicazione delle norme e la valutazione della qualità degli investimenti effettuati, anche al fine di stabilire l'opportunità di effettuare un *riequilibrio* con altri strumenti aventi analoga finalità.

L'utilizzo del nuovo credito d'imposta, una volta ottenuta l'autorizzazione comunitaria, dovrebbe, quindi, essere del tutto automatico e l'impresa dovrebbe poter calcolare lo stesso direttamente nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno in cui ha effettuato gli investimenti agevolati.

Il regime d'aiuto concesso attraverso questa misura si sostanzia in una agevolazione di natura fiscale; il credito, infatti, una volta calcolato non concorre alla formazione del reddito, né della base imponibile IRAP, né rileva ai fini del pro-rata di deducibilità degli interessi passivi di cui all'art. 96 e 109 del TUIR (comma 282).

Detto credito, tuttavia, potrà essere utilizzato in compensazione dalle imposte a carico dei beneficiari solo ed esclusivamente *ai fini dei versamenti delle imposte sui redditi* dovute per il periodo d'imposta (comma 276). L'eventuale eccedenza sarà, invece, utilizzabile in compensazione ai fini degli altri tributi (IVA o IRAP) o contributi, ma a partire dal *sesto mese* successivo alla scadenza di presentazione della dichiarazione dei redditi (e, quindi, per ciò che riguarda l'anno 2007, a partire dal 31 gennaio 2009, se rimane confermata la scadenza di presentazione della dichiarazione per

¹⁶ Come ad es. la partecipazione di risorse proprie per almeno il 25%; il divieto di agevolare gli investimenti sostitutivi, ecc.

l'anno 2007 al mese di luglio 2008 ex art. 37 comma 10, lett. b), D.L. 223/2006).

Senza dire, poi, che per effetto di quanto previsto nel disegno di legge della Finanziaria per il 2008¹⁷, i crediti d'imposta maturati dal 1° gennaio 2008 da indicare nella dichiarazione dei redditi (quadro RU), compreso, dunque, quello sugli investimenti in oggetto, potranno essere utilizzati nel limite annuale di 250.000 euro. L'eccedenza è riportata in avanti, anche oltre il limite previsto dalle singole leggi d'imposta, ma sarà compensabile per l'intero importo residuo solo a partire *dal terzo anno successivo* a quello in cui si genera l'eccedenza.

Il motivo di questa circoscritta e graduale utilizzazione del credito d'imposta non può che ricercarsi nella prevalenza dell'interesse erariale di contenere gli effetti del beneficio economico conseguito dai fruitori dell'agevolazione. Resta, però, da considerare che la limitazione nella «spesa» del credito maturato dalle imprese contribuisce sicuramente a «depotenziare» la misura agevolativa per l'evidente ostacolo frapposto al pieno godimento del diritto delle imprese a compensare, liberamente e fino a concorrenza dell'importo maturato, tutte le imposte, sia dirette che indirette, oltre che l'IRAP, gravanti sul periodo d'imposta.

La fruizione del nuovo credito d'imposta ed i vincoli posti dal regime degli aiuti de minimis

Come si è visto, l'operatività di questa agevolazione è ancora sospesa, in quanto subordinata ad autorizzazione comunitaria, nel momento in cui si scrive non ancora pervenuta.

Il fatto che la legge espressamente disponga che il credito d'imposta per gli investimenti per le Regioni del Mezzogiorno «non è cumulabile con il sostegno *de minimis* né con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammissibili» non appare, poi, di facile interpretazione.

Innanzitutto, il riferimento al *sostegno de minimis* non è espresso con il preciso riferimento al Regolamento comunitario che lo dispone; e ciò, si badi bene, nonostante la stessa legge Finanziaria, quando si riferisce al regime del *de minimis* con riferimento al taglio del cuneo per il Sud, citi il precedente Regolamento n.

¹⁷ Art. 3, comma 15, del d.l. Finanziaria 2008.

69/2001 (art. 1, comma 266), elemento questo tutt'altro che irrilevante, se solo si pensa alle differenti regole di cumulo dettate dal nuovo Regolamento n. 1998/2006.

Ed invero, se è principio generale della disciplina comunitaria il divieto di cumulo degli aiuti erogati nel caso in cui gli stessi abbiano per oggetto gli stessi beni, per quelli in *de minimis* il precedente Regolamento n. 69/2001 consentiva il cumulo con altre tipologie di sovvenzione, purchè non venisse superato il precedente massimale pari a 100.000 euro su base triennale. Il nuovo Regolamento n. 1998/2006 stabilisce oggi, invece, come si è in precedenza chiarito, il divieto di cumulo degli aiuti in *de minimis* con gli aiuti di Stato relativamente agli stessi costi ammissibili solo se tale cumulo porta al superamento dell'intensità di aiuto superiore a quella fissata da un regolamento di esenzione per categoria o da una decisione della Commissione.

La soglia massima di aiuto deve essere rispettata a prescindere dalla forma e dall'obiettivo perseguito e dall'origine dei finanziamenti ricevuti dai beneficiari.

Nel caso di misure di aiuto che eccedano il predetto massimale, l'aiuto non potrà essere considerato *de minimis*, neppure fino al limite del valore soglia del massimale. In questo caso, l'intera sovvenzione dovrà rispettare l'obbligo di preventiva notifica e non potrà essere considerato aiuto *de minimis* neppure per la parte che potrà trovare capienza nel massimale.

Se quindi l'impresa si trovasse a conseguire aiuti, locali, nazionali o comunitari sugli stessi costi ammissibili all'agevolazione del credito d'imposta, anche se fruiti in *de minimis*, dovrebbe poterne beneficiare fino alle predette intensità d'aiuto; mentre il comma 272, non effettuando alcuna precisazione al riguardo, sembrerebbe disporre un divieto «illimitato» di cumulo o potrebbe essere interpretato come un vincolo assoluto di godimento di «qualsiasi» altra misura in *de minimis* da parte dei beneficiari.

4. La sperimentazione di zone franche urbane nel Mezzogiorno

Con il comma 340 e ss. dell'art. 1 della legge 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), volto al finanziamento di programmi di intervento nelle ZFU delle città del Mezzogiorno.

Sulla base dell'esperienza francese, di cui si è già avuto occasione di riferire in un precedente lavoro sulla fiscalità di compensazione¹⁸, si potranno individuare anche zone urbane nell'intero Mezzogiorno - caratterizzate da particolare degrado ed esclusione sociale - nelle quali si sarebbero dovute introdurre agevolazioni fiscali (come l'esenzione da imposte e/o da contributi) nei riguardi di imprese ivi insediate per l'attuazione di politiche urbane.

Le *agevolazioni concedibili*, alla luce del testo originario delle norme della legge 296/2006, 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 (punto 6 dei nuovi Orientamenti) che prevedono aiuti, (anche al funzionamento, ma con specifiche limitazioni), fino ad un totale di 2 milioni di euro per le nuove piccole imprese che si insediano nelle Regioni ammissibili alla deroga 87.3.a e fino a 1 milione di euro a impresa per quelle che si insediano nelle zone ammissibili alla deroga 87.3.c.

In sede di approvazione definitiva della legge Finanziaria, nel corpo della disposizione di previsione del Fondo per l'istituzione di «zone franche urbane» in *aree e quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno*, è stato, poi, inserito l'inciso «con particolare riguardo al centro storico di Napoli», emendamento che ha contribuito a generare incertezza sulla effettiva portata della misura, e che, se da un lato non ha contribuito certo a favorire l'immagine della città di Napoli, dall'altro ha esposto la norma al rischio d'un giudizio negativo da parte delle autorità comunitarie per l'evidente *selettività* delle (possibili) agevolazioni concedibili, sembrando essa rivolta a favorire addirittura un *unico quartiere* nell'ambito del territorio nazionale.

Ma, soprattutto, quell'inciso portava la norma nella direzione esattamente opposta a quella del perseguimento delle politiche urbane europee, ispiratrici dell'auspicato strumento agevolativo.

La *politica urbana*, alla quale i Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 assegnano un ruolo centrale, può e deve essere perseguita dagli Stati membri della Comunità per valorizzare ed incrementare la prosperità economica delle città, per promuovere l'integrazione sociale ed il recupero dei quartieri in difficoltà, per migliorare l'ambiente urbano, per accrescere la partecipazione degli

¹⁸ Cfr. nota 1.

operatori locali e dei cittadini, sfruttando anche la *leva sinergica dell'integrazione tra industria e servizi*. E la creazione di *zone franche urbane* rappresenta, senza dubbio, un fattore capace di accrescere, mediante il veicolo agevolativo, la competitività delle città, che devono competere sui mercati internazionali, dotandosi il più possibile di strutture produttive di beni e servizi di alta qualità, di centri di ricerca capaci di produrre conoscenza ed innovazione, di imprese operanti nel settore dei servizi avanzati (ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della «creatività»). Le zone franche costituiscono, dunque, molto più di un progetto di ristrutturazione edilizia o di riqualificazione urbana di singoli quartieri della città, come potrebbe essere quello, pur sempre auspicabile, del recupero dei centri storici¹⁹.

Con il disegno di legge della Finanziaria 2008 si è, però, integralmente modificato il comma 340, della legge 296/2006 e si è definito, in modo più organico, un *regime d'aiuto* che andrà sottoposto ovviamente, a previa autorizzazione comunitaria. La nuova norma individua, ora, i *sogetti beneficiari* nelle sole *micro imprese* (come definite dalla Raccomandazione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003)²⁰, con esclusione di quelle operanti nei settori c.d. sensibili, indicati dal comma 341-ter della legge 296/2006²¹ ed i *siti eligibili*, nei quartieri o circoscrizioni delle città caratterizzate da degrado urbano e sociale con un numero di abitanti superiore a 30.000 (territori, dunque, più limitati rispetto a quelli individuati per gli aiuti a finalità regionale)²².

¹⁹ Non va dimenticato che le città sono state delegate dalle Regioni, anche per il periodo 2007-2013, alla gestione di «finanziamenti dedicati» per progetti integrati urbani (protocollo di intesa tra ANCI e Regioni, maggio 2006); il QSN considera le città i principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale sull'intero territorio europeo, sino ad assurgere a «priorità» nelle politiche di sviluppo per il medesimo periodo 2007-2013; esistono, oggi, fondi regionali, anche di provenienza nazionale o comunitaria, ben sufficienti per elaborare strategie di sviluppo urbano che si fondano sulla concessione di risorse o incentivi di natura finanziaria, che sicuramente possono ritenersi idonee a sostenere progetti di ristrutturazione o miglioramento urbano delle città; persistono, infine, agevolazioni fiscali, per tutto il territorio nazionale, a fronte delle «spese di ristrutturazione edilizia» che, appunto, già sono dirette al miglioramento ed al rifacimento degli immobili, anche storici, nelle città.

²⁰ In base alla quale si definisce *micro impresa* quella il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi i 2 milioni di euro.

²¹ Si tratta dei settori della costruzione di automobili, costruzione navale, della fabbricazione di fibre tessili artificiali o sintetiche, della siderurgia e del trasporto stradale.

²² Il CIPE, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, dovrà poi provvedere alla definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse e l'identificazione, la perimetrazione e la selezione delle ZFU sulla base di indicatori socio-economici.

Quanto alle *agevolazioni fiscali e contributive*, le nuove norme all'esame del Parlamento prevedono, poi, un sistema articolato, sia in materie di imposte dirette, che di IRAP, ICI e 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 e il 31 dicembre 2012* in una determinata ZFU e non anche quelle *già esistenti* sul territorio in cui ricade la ZFU, dette ultime imprese, potranno eventualmente godere degli stessi benefici, ma sempre entro i limiti del (nuovo) Regolamento sugli aiuti *de minimis*.

La nuova sperimentazione di ZFU, proprio per superare eventuali obiezioni delle autorità comunitarie, non è più rivolta ai soli territori del Mezzogiorno; con il disegno di legge della Finanziaria per il 2008 è sparito, infatti, il riferimento territoriale presente nell'originario comma 340 della legge 296/2006 e, per l'effetto, il nuovo regime d'aiuto potrà ora interessare anche i territori in de-roga delle aree del Centro-Nord.

Una volta approvata la Finanziaria 2008 e, sempre che detto regime ottenga la necessaria autorizzazione da parte della Commissione, non rimarrà, allora, che valutare se questo strumento di sostegno ideato, voluto e auspicato per colmare il deficit di sviluppo dei territori del Mezzogiorno, raggiunga gli effetti sperati, o se, esso, potendo essere utilizzato anche per il sostegno e rilancio della competitività di altre aree e quartieri in degrado di altre città del paese, possa contribuire addirittura a creare altre situazioni di *svantaggio* delle imprese ubicate nei territori meridionali nel godimento di agevolazioni fiscali introdotte proprio per il perseguimento di politiche locali di sviluppo.

Rivista economica del Mezzogiorno

ISSN 1120-9534

3-4/2007

ISBN 978-88-15-11791-5



9 788815 117915

€ 44,00