



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# INNOVAZIONE E DIRITTO

*Dopo il lungo cammino delle Zone Franche Urbane a Bruxelles renderle inutili non appare una scelta saggia*

di PAOLA COPPOLA

1. E' appena stato reso noto il contenuto dell'emendamento "n. 2.1383" sulle Zone Franche Urbane presentato dal Governo in Commissione Bilancio alla Camera con il quale, con una sorta di "colpo di spugna" si è provato a "sopprimere" il regime fiscale di favore collegato alle principali imposte e contributi (IRES, IRAP, ICI) a carico delle imprese insediate in quartieri urbani svantaggiati nei territori depressi (Mezzogiorno e centro-Nord) allo scopo di promuovere la costituzione di nuove imprese, il rilancio dell'occupazione, di favorire l'inclusione sociale e rendere competitive le città.

Non è certo difficile capire la motivazione "politica" dell'emendamento proposto se si considera, soprattutto, la "derubricazione" della questione Mezzogiorno nell'Agenda politica che pure *sembra* "aleggiare nell'aria". Ciò che conta è l'assurdità e l'inopportunità del contenuto della stessa sul piano tecnico che, credo, valga la pena sottolineare per scongiurare il rischio di altri e più incisivi tentativi di "boicottaggio" (mentre lo scrivo, mi rammarico anche come cittadina, e per di più meridionale, di pensarlo).

Per adesso, l'emendamento è stato dichiarato "inammissibile" in quanto non rientrante nel contenuto tipico della legge finanziaria, giacchè, si legge, la misura è "*priva di effetti finanziari*" e si "*limita a modificare le modalità applicative dell'attuale regime agevolativo*". Che sia priva di effetti finanziari è pacifico, ricordando a tutti che già dalla legge finanziaria 2007 la misura trovò la copertura finanziaria di 50 milioni di euro destinato a favorire la sperimentazione, cui si sono aggiunti i successivi 50 milioni di euro con la successiva legge finanziaria del 2008. Che si tratti di misura che "*si limita a modificare le modalità applicative dell'attuale regime agevolativo*" è invece assolutamente falso. Sostituire l'attuale "regime di aiuto", che solo ad ottobre di quest'anno ha ricevuto il placet della Commissione europea, con la decisione n. 346/2009, con una deduzione dall'imponibile (o dalle imposte) di un "*contributo parametrato all'ICI e all'ammontare dei contributi previdenziali sulle retribuzioni*" con un forfait "*da erogarsi a cura dei comuni nei cui territori ricadono le zone franche e nei limiti delle risorse già individuate dal CIPE*" significa, invece, snaturare e stravolgere il regime agevolativo vigente e le finalità con esso perseguite.

2. 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,<sup>1</sup> ha trovato, com'è noto, iniziale conferma nella Legge Finanziaria per il 2007 (L. n. 296/2006). La predetta sperimentazione si è ispirata all'analoga 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).

Le agevolazioni concedibili, alla luce del testo originario della norma (comma 340 e ss. dell'art. 1 della cit. L. n. 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. Con le modifiche apportate dalla legge finanziaria del 2008 (L. 247/2007), venne meglio definito l'obiettivo perseguibile con l'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, inoltre, per il rispetto dei vincoli posti dal Trattato CE vennero estese a tutti i territori in deroga ex artt. 87, par. 3, lett. a) e c) e, pertanto, anche alle ZFU ricadenti nelle aree del Centro-Nord, così come definite dalla nuova Carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013.

I soggetti beneficiari sono solo le 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 potranno eventualmente godere degli stessi benefici, ma entro i limiti posti del Regolamento sugli aiuti "de minimis". I siti eligibili sono i soli quartieri o circoscrizioni delle città caratterizzate da elevato 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, attualmente, 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; il sistema di aiuti collegato all'istituzione nelle ZFU è

---

<sup>1</sup> Avanzata in un mio lavoro del 2006 (*La fiscalità compensativa: ipotesi e prospettive*, Quaderno n. 3 del Centro Studi dell'Unione Industriali di Napoli) e da me stessa sostenuta ai lavori del cd. "Tavolo Sud" (del luglio 2006) dove le otto Regioni del Mezzogiorno, Confindustria e Sindacati si adoperarono per una proposta di strategia di sviluppo per i territori meridionali da sottoporre all'attenzione del precedente Governo. 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 CCHIAA di Napoli e Unione degli industriali di Napoli, 2007, pag. 71 e ss.; più di recente, *Nuovi orientamenti in materia di aiuti di stato in n Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, a cura di M. Ingrosso- G. Tesauro., 2009.

stato costruito, proprio per rispettare la disciplina ed i vincoli del Trattato CE sugli aiuti di stato, secondo un regime autonomo *circoscritto, graduale e decrescente nel tempo* e, soprattutto, *proporzionale* alle dimensioni dei soggetti beneficiari.

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. Per questi obiettivi la Commissione ha autorizzato con la recente decisione di ottobre 2009, e con motivazioni analoghe a quelle sostenute nel caso francese<sup>2</sup>, anche le (prime) 22 ZFU italiane avendo ritenuto che le misure previste *“siano tali da non alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”*.

3. Il meccanismo di esonero fiscale e contributivo collegato alle ZFU, dunque, avallato da due Governi ed in particolare dall'impegno del DPS e del CIPE che hanno contribuito a formulare la proposta di autorizzazione alla Commissione<sup>3</sup>; auspicato, come strumento flessibile e di grande impatto sulle politiche di sviluppo locale dai Comuni chiamati ad elaborare le proposte di creazione e delimitazione delle zfu nei loro territori; ritenuto strategico dalle Regioni che, come nel caso della Campania, hanno provveduto non soltanto ad elaborare le proposte dei Comuni, ma anche ad effettuare appositi stanziamenti per cofinanziare le risorse disponibili; fortemente voluto dagli imprenditori come opportunità, a breve, per il rilancio della competitività è allora molto più che “regime agevolativo” al quale eventualmente proporre mere *“modifiche nelle modalità applicative”*.

---

<sup>2</sup> Si veda, in particolare, la decisione n. 70/A/2006 della Commissione, con la quale sono state autorizzate le ultime 15 ZFU rispetto alle precedenti già autorizzate nel periodo 1996- 20012 dove si ritrovano, invero, meglio chiariti i limiti e la portata delle agevolazioni.

<sup>3</sup> Si vedano, in particolare, la circolare del Dps-Mise n. 1418 del 26 giugno 2008, nonché la Delibera CIPE n. 5 del 30 gennaio 2008, pubblicata il 6 giugno 2008 e la successiva delibera CIPE 8 maggio 2009, n. 14.

L'aspetto che forse sfugge dalla lettura delle *motivazioni* della bocciatura dell'emendamento proposto che, come si è chiarito, ha tentato di "relegare" ad una mera (e *minima*) *deduzione dall'imponibile (o dall'imposta)* ciò che invece costituisce un articolato meccanismo di agevolazioni fiscali e contributive, è che così facendo vengono meno le ragioni che hanno portato la Commissione ad autorizzare - si noti, per la prima volta in circa 40 anni in cui sono state avanzate altre proposte- una "fiscalità di vantaggio" per i territori depressi sia del Mezzogiorno che del Centro nord.

Non è certo con una meta (ed indiscriminata) *somma "a forfait"* sul pagamento di ICI e contributi concessa dai "comuni" (*senza nemmeno chiarire in forza di quale potere di intervento e basi informative*) che potrà essere infatti sostenuta la compatibilità dell'aiuto concesso alle imprese (*che, in quanto aiuto al funzionamento è, com'è noto, vietato* dalla CE) non potendo certo questa assicurare il perseguimento di un obiettivo ritenuto assai rilevante in senso alla Commissione che è quello ispirato "dalla politica di coesione e delle città" che, nel caso di specie, è rappresentato dal fine "*di incoraggiare la creazione di nuove attività in quartieri svantaggiati stimolando nel contempo l'occupazione locale*". E' allora una questione di "responsabilità" politica quella di mantenere in essere il regime originario senza apportare ad esso "alcuna modifica applicativa" se si vuole evitare il rischio per gli imprenditori, peraltro in un momento di forte crisi economica come quello attuale, di vedersi negare dalla Commissione la liceità dell'aiuto fiscale eventualmente goduto attraverso "*altra e non compatibile*" misura.

Sarebbe auspicabile che il Governo, invece, sostenesse ed incoraggiasse la fruibilità dell'agevolazione originaria con l'emanazione dei provvedimenti applicativi, da tempo attesi, coerenti con le finalità del regime che dovrebbero essere ispirati da meccanismi di "controllo" degli obiettivi cui tendere attraverso un uso "sapiente" e "calibrato" della leva fiscale, e non certo con ordinari ed indiscriminati automatismi, se realmente intendesse sostenere l'occupazione, il rilancio e la competitività delle zone in deficit di sviluppo e, per esse, dell'intero Paese.