

La selettività geografica nelle leggi di incentivazione economica alle imprese: il caso delle agevolazioni fiscali nelle zone franche urbane*

di **Giovanni Luchena** – *Professore associato di Diritto dell'economia presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro*

ABSTRACT – The paper examines the rules on tax relief in deprived urban areas. It takes into account some of the issues regarding the compatibility with Community state aids in areas weighed down by social distress. The evolution of the policies in favour of the urban free zones (*zones franches urbaines*) is an important step towards the implementation of the “political” lines drawn at Community level, especially those concerning social and territorial cohesion.

SOMMARIO: – 1. Territori urbani particolarmente disagiati e funzione promozionale del fisco. – 2. La selettività positiva: strumenti di incentivazione nelle aree in ritardo di sviluppo e socialmente disagiate. – 3. Criteri di valutazione: principio/obiettivo della coesione economica e sociale, necessità dell'intervento pubblico e proporzionalità della misura. – 4. Politiche pubbliche coerenti con il principio della coesione sociale per la rivitalizzazione dei territori.

1. Territori urbani particolarmente disagiati e funzione promozionale del fisco

Il governo pubblico dell'economia non assume soltanto carattere repressivo o vincolativo, ma anche d'impulso delle attività economiche per il tramite di interventi di vario genere che assicurino il pubblico interesse¹. Le azioni di governo nell'economia, inoltre, possono riguardare interventi ripristinatori di situazioni materiali conseguenti, per esempio, ad eventi eccezionali come le calamità naturali e le crisi economiche. Tali misure possono essere indirizzate al sostegno di imprese ubicate in aree territoriali particolarmente disagiate o in ritardo di sviluppo o per promuovere l'inclusione sociale al fine di adempiere ai *compiti* di riequilibrio economico e sociale voluti dalla Costituzione (art. 3 Cost.), o di rimediare a situazioni di particolare gravità che possono richiedere interventi di carattere eccezionale (art. 119 Cost.). E' il caso delle agevolazioni, prevalentemente di natura fiscale, previste per le imprese che operano nelle zone franche urbane, aree che presentano difficoltà dal punto di vista sociale ed economico. Gli *interventi* in parola, pertanto, risultano essere funzionali alla realizzazione dell'obiettivo della riduzione del dualismo

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

¹ M. GIUSTI, *Lo Stato finanziatore: politiche ausiliative delle attività produttive*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1994, 287.

economico connesso alle differenze territoriali, particolarmente acuitesi, negli ultimi anni, in termini di perdita di coesione e di aumento delle disuguaglianze².

L'interesse per tali forme di agevolazione fiscale deriva dalla constatazione che, in talune città, vi sono situazioni di crisi o di squilibri che possono giustificare interventi pubblici per attenuare le sperequazioni socio-economiche e territoriali, trattandosi di divari che non possono essere colmati con il gioco delle forze del mercato.

In questa prospettiva, occorre sottolineare come nello Stato democratico-sociale la funzione promozionale del fisco rappresenti una delle leve per incoraggiare, sostenere ed agevolare determinate attività economiche o imprese che versino in situazioni di difficoltà, anche secondo i canoni della finanza pubblica funzionale, in base ai quali il legislatore può e deve servirsi del tributo non soltanto per procurarsi le entrate ma per realizzare obiettivi extra-fiscali³, concorrendo alla programmazione economica alla luce di quanto previsto dall'art. 41 della Costituzione⁴.

Si tratta, peraltro, di un "terreno sensibile" sul versante del diritto comunitario della concorrenza, che, come è noto, pone severi limiti all'intervento dello Stato nell'economia quando esso agisce come finanziatore. Nel caso di specie, gli interventi agevolativi previsti per le imprese ubicate nelle zone franche urbane possono giustificarsi, cioè considerarsi compatibili con il divieto di concessione degli aiuti di Stato stabilito a livello comunitario, anche se si tratta di misure materialmente o sostanzialmente selettive, riservate a determinate imprese aventi una certa dimensione e collocate in individuate aree del Paese⁵.

Tale divieto, infatti, non deve considerarsi avulso dalle *altre* "politiche comunitarie" dato che esso deve bilanciarsi con lo sviluppo economico armonioso, sostenibile ed equilibrato e con il principio della coesione economica e sociale⁶, con il quale l'Unione europea si prefigge di perseguire obiettivi di eguaglianza ed equità, anche fra livelli territoriali.

A tale riguardo, va sottolineato che le azioni positive dello Stato in favore delle imprese possono assumere diverse configurazioni (cioè «forme», a mente dell'art. 107 del Trattato sul

² G. CAFIERO, *Istituzioni, economia e territori: dalla frammentazione amministrativa all'integrazione funzionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4, 2014, 711.

³ M. AULENTA, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, in A.F. URICCHIO, M. AULENTA, G. SELICATO (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015, 39.

⁴ Tra gli altri, F. GABRIELE, *Premesse costituzionali alla programmazione economica*, in *Civitas*, 1970, 11; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 179; F. GALGANO, *Rapporti economici, Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, 11; M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, 374 ss.; R. MANFRELOTTO, *Per una sintesi tra iniziativa economica privata e utilità sociale nel contesto dell'integrazione comunitaria*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Giappichelli, Torino, 2002, 45 ss.; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 846 ss.; R. CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2010, 17 ss.; F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, 115 ss.

⁵ M. AULENTA, *Gli aiuti di Stato*, in A.F. URICCHIO, M. AULENTA, G. SELICATO (a cura di), *op. cit.*, 97.

⁶ A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (dir.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Giuffrè, Milano, 2003, 3793 ss.; J. ZILLER, *Dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 31 ss.; A. DI STEFANO, *L'amministrazione della coesione economica e sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3, 2014, 417 ss.

Funzionamento dell'Unione europea)⁷, dal sostegno tramite trasferimenti finanziari, come le sovvenzioni, all'ammissione privilegiata dell'impresa a ricorrere all'indebitamento bancario⁸, come il credito agevolato, dalla creazione di infrastrutture per insediamenti produttivi alle agevolazioni di natura fiscale.

Queste ultime, in particolare, non sono puramente e semplicemente erogazioni monetarie ma un vantaggio o un trattamento preferenziale attribuito all'operatore privato al quale viene sottratto l'onere, totale o parziale, di adempiere alle prestazioni patrimoniali imposte dalla legge. In tal modo, si alleggerisce il suo carico fiscale⁹ o si riducono altri costi d'impresa a carico del soggetto agevolato¹⁰, a condizione che le suddette agevolazioni siano adeguate e proporzionate alle «particolari condizioni economiche, sociali e di fatto riscontrabili nella realtà sociale»¹¹, trattandosi di misure che «costituiscono deviazioni dalla ordinaria configurazione del tributo»¹².

Il sistema normativo previsto dagli articoli 107-109 T.F.U.E., del resto, non preclude totalmente la concessione degli aiuti in forza delle deroghe ivi previste. In tale prospettiva, anche in ragione del mutato assetto concernente l'ampliamento del novero degli aiuti che possono essere esentati dalla notifica preventiva e che, quindi, possono considerarsi potenzialmente compatibili con il mercato aperto e concorrenziale, l'esercizio del potere discrezionale della Commissione prefigurerebbe una strategia di coordinamento¹³, piuttosto che di inibizione *tout court* di proposizione di misure di sostegno economico in favore delle imprese.

In definitiva, il rapporto intercorrente tra il principio dell'incompatibilità di cui all'art. 107, n. 1, del T.F.U.E. e le norme che definiscono la *compatibilità vincolata*, di cui all'art. 107, n. 3, dello stesso Trattato, non si configura in termini di regola ed eccezione, ma di funzionalità reciproca.

Da un lato, vi è l'esigenza che le regole del mercato non siano falsate, dall'altro, non si nega l'interesse statale a rimuovere, o almeno a ridimensionare, i divari esistenti fra differenti territori o settori economici.

Si tratta, dunque, di disposizioni *complementari*: il controllo e l'eventuale soppressione dell'aiuto hanno come principale obiettivo la verifica degli effetti che potrebbero prodursi nel mercato interno, così da evitare che la concorrenza e gli scambi infracomunitari siano falsati in misura tale da superare i vantaggi che le misure di incentivazione possono tangibilmente cagionare¹⁴.

Occorre poi evidenziare come sia la stessa Unione europea a svolgere compiti significativi di intervento in favore dei *territori periferici* (sia urbani sia rurali) finanziando direttamente iniziative e progetti in determinate aree geo-economiche che «contribuiscano alla realizzazione di propri programmi o politiche»¹⁵ [ad esempio, l'obiettivo della coesione economica e sociale per il tramite

⁷ È noto che le "forme" di aiuti delle imprese sono talmente ampie e di varia natura che risulta alquanto arduo addivenire ad una classificazione soddisfacente: U. POTOTSCHNIG, *Poteri pubblici e attività produttive*, in *Dir. econ.*, 1990, 47.

⁸ M. GIUSTI, *Lo Stato finanziatore: politiche ausiliative delle attività produttive*, cit., 290.

⁹ M. AULENTA, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, cit., 36.

¹⁰ G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, 606.

¹¹ Così N. D'AMATI, *A agevolazioni ed esenzioni tributarie*, in A.F. URICCHIO, M. AULENTA, G. SELICATO (a cura di), *op. cit.*, 31.

¹² Così M. AULENTA, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, cit., 36.

¹³ M. PARISH, *On the private investor principle*, in *European Law Review*, 2003, 80.

¹⁴ Sul punto sia consentito rinviare a G. LUCHENA, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Cacucci, Bari, 2012, 20 ss.

¹⁵ Così E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Cacucci, Bari, 2015, 175.

dei fondi strutturali¹⁶ e gli interventi quali i “Progetti pilota urbani”, gli “Urban” (fase programmatoria 1994-1999) e gli “Urban II” (fase programmatoria 2000-2006)]¹⁷.

Una particolare attenzione è stata rivolta, ad esempio, alle aree sfavorite delle città a partire dal “Libro verde per l’ambiente urbano”, elaborato al fine di promuovere un approccio integrato ai progetti urbani e di contribuire alla crescita e all’occupazione nelle città, un impegno poi confermato dai successivi programmi come il “*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*” e il “*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*”, entrambi strumenti della politica regionale europea: il primo è stato realizzato, su impulso della Commissione europea, con la Banca europea per gli investimenti e la Banca di sviluppo del Consiglio d’Europa; il secondo, consiste in un progetto di sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, effettuato congiuntamente dalla Commissione e dalla Banca europea degli investimenti e da altre istituzioni finanziarie.

2. La selettività positiva: strumenti di incentivazione nelle aree in ritardo di sviluppo e socialmente disagiate

Uno strumento d’incentivazione economica materialmente e geograficamente selettivo è quello delle agevolazioni fiscali – disciplina derogatoria rispetto all’ordinaria determinazione tributaria, orientata in favore delle imprese e con funzione promozionale di taluni fattori quali l’occupazione e la coesione economico-sociale¹⁸ – assegnate alle imprese localizzate nelle zone franche urbane, le quali sono aree comprendenti uno o più Comuni a favore dei quali sono rivolti programmi di defiscalizzazione e di decontribuzione per sostenere le piccole e microimprese¹⁹.

L’obiettivo della istituzione delle zone franche urbane è quello di concorrere allo sviluppo economico e sociale dei territori che presentano situazioni di disagio sociale, economico ed occupazionale. Si tratta di una forma di incentivazione delle imprese che, in linea di principio, non integra la violazione delle regole in materia di aiuti di Stato, trattandosi di aiuti di lieve entità, concessi in favore di imprese di piccole dimensioni, limitati nel tempo e circoscritti in aree in ritardo di sviluppo.

I primi interventi organici, infatti, sono stati indirizzati verso le aree ed i quartieri disagiati del Mezzogiorno (in particolare, il centro storico della città di Napoli²⁰), con una dotazione finanziaria

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio del 11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

¹⁷ R. GALLIA, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3, 2008, 877 ss.

¹⁸ M. AULENTA, *Gli aiuti di Stato*, cit., 117.

¹⁹ I destinatari dei benefici sono le piccole imprese (entità che impiegano meno di 50 persone e che realizzano un fatturato annuo e/o un totale di bilancio non superiori a 10 milioni di euro) e le microimprese (cioè soggetti che occupano meno di 10 persone e fatturano non più di 2 milioni di euro l’anno). Cfr. la raccomandazione 2003/361 della Commissione del 6 maggio 2003 e l’art. 2 dell’allegato I al Regolamento (UE) n. 651, della Commissione, del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in *GUCE* L 187 del 26 giugno 2014, 70; sul regolamento da ultimo citato, G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull’Integrazione europea*, n. 2, 2015, 225 ss.

²⁰ Art. 1, c. 340 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*”. In realtà già l’art. 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266, “*Interventi*

pari a 50 milioni di euro (fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico per gli anni 2008 e 2009)²¹.

Il procedimento di concessione di tali misure prevede che il C.I.P.E., su proposta del Ministero dello sviluppo economico e sentite le Regioni interessate, definisca i criteri per l'allocazione delle risorse e determini l'identificazione, la perimetrazione e la selezione delle zone franche urbane in base a parametri socio-economici²².

La legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007²³) ha meritevolmente "ampliato" le finalità dell'intervento nelle aree urbane svantaggiate, prevedendo anche azioni positive in termini di integrazione sociale e culturale delle popolazioni o dei quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale con un numero di abitanti non superiore a 30 mila. La manovra finanziaria per il 2008 stabilisce, inoltre, le diverse tipologie di agevolazioni in favore delle imprese di nuova costituzione come, ad esempio, l'esenzione dalle imposte sui redditi scaglionata nel tempo²⁴, l'esenzione dall'I.R.A.P. valevole per i primi cinque periodi di imposta²⁵, l'esenzione dal pagamento dell'I.C.I. per un periodo ricompreso tra il 2008 e il 2012 per gli immobili siti nelle zone franche urbane posseduti ed utilizzati dalle imprese per l'esercizio delle nuove attività economiche e, infine, l'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni di attività²⁶. Infine, le imprese che hanno avviato la loro attività prima del 1 gennaio 2008 possono usufruire delle agevolazioni fiscali sopra richiamate nel rispetto di quanto stabilito dallo specifico regolamento comunitario sugli aiuti *de minimis*²⁷.

Proseguendo nell'esame delle ulteriori disposizioni inerenti le zone franche urbane, merita di essere fatto cenno alla disposizione di cui all'art. 10, c. 1-*bis* del decreto-legge n. 39 del 2009²⁸ riguardante i territori della città di l'Aquila colpiti da calamità naturale²⁹. Sul piano attuativo, il decreto interministeriale del 26 giugno 2012, adottato, di concerto, dal Ministro dello sviluppo

urgenti per l'economia" , ha previsto l'integrazione di interventi urbanistici con iniziative di sostegno delle attività economiche.

²¹ Secondo quanto previsto dal c. 341 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, le aree in questione devono essere caratterizzate da particolare degrado ed esclusione sociale e le agevolazioni concedibili sono disciplinate in conformità e nei limiti previsti dagli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013* (GUUE C 54 del 4 marzo 2006).

²² Art. 1, c. 342, legge n. 296 del 2006; delibera C.I.P.E. del 30 gennaio 2008, n. 5, pubblicata in GURI, 6 giugno 2008, n. 131. Le zone franche urbane sono state poi selezionate con delibera C.I.P.E. del 9 maggio 2009, n. 14, pubblicata in GURI, 11 luglio 2009, n. 15.

²³ Art. 2, commi 561, 562 e 563 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*". Sul punto, G. DE BIASIO, A. ACCETTURO, *E la periferia diventa zona franca*, in *www.lavoce.info*, 22 novembre 2007; F. RUSSO, G. RUSSETTI, *Le agevolazioni alle imprese*, Ipsoa, Milano, 2012, 527 ss.

²⁴ Per i primi cinque periodi di imposta pari al 60 per cento, e, per quelli successivi, al 40 per cento per il sesto e settimo anno e al 20 per cento per l'ottavo e il nono, fino ad un massimo di 100.000 euro.

²⁵ Fino ad un massimo di 300.000 euro del valore della produzione netta.

²⁶ Nei limiti di un massimale definito con decreto del Ministro del lavoro nel caso di contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi e a condizione che almeno il 30 per cento degli occupati risieda nel sistema locale di lavoro ove ricade la zona franca urbana.

²⁷ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore*, in GUUE L 379 del 28 dicembre 2006

²⁸ Decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*", convertito, con modificazioni, in legge 24 giugno 2009, n. 77.

²⁹ Territori successivamente perimetrati dalla delibera C.I.P.E. 13 gennaio 2010, n. 39.

economico e da quello dell'economia e finanze, ha poi posto i limiti di accesso agli aiuti economici per le imprese che operano nel settore della pesca e dell'acquacoltura e in quello della produzione primaria³⁰ e del settore carboniero, per le imprese che svolgono all'estero la loro attività e, infine, per le imprese che ricadono nella disciplina concernente le misure previste per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in crisi³¹ tutte "materie" oggetto di disciplina singolare e in ordine alle quali sussistono notevoli differenze rispetto a quella delle zone franche urbane, quanto a natura, finalità e regime dei controlli.

Ulteriori interventi di rifinanziamento delle zone franche urbane sono stati, poi, disposti dal decreto-legge n. 179 del 2012³² (nel quadro della riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali 2007-2013³³) – oggetto del Piano di azione coesione e degli ulteriori eventuali finanziamenti stanziati dalle Regioni – relative al finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone urbane ricadenti nell'Obiettivo Convergenza, già contenute nelle disposizioni di cui alla legge n. 296 del 2006, fra le quali si segnala l'estensione, «in via sperimentale»³⁴ delle agevolazioni in favore dei Comuni della Provincia di Carbonia-Iglesias nel quadro dell'accordo di programma denominato "piano Sulcis" di cui alla delibera C.I.P.E. n. 93 del 3 agosto 2012.

In tal modo, gli obiettivi dell'incentivazione si sono spostati da un livello puramente ripristinatorio ad uno più marcatamente socio-economico, in adesione alla programmazione comunitaria dei fondi strutturali, la quale attribuisce rilievo strategico ai progetti di sviluppo locale e, in particolar modo, a quelli concernenti le città e i quartieri svantaggiati. Tale "nuovo" indirizzo sembra porsi in linea con l'art. 119 Cost., che coniuga armonicamente il principio della autonomia con quello della coesione sociale e territoriale, in base al quale appare più che giustificata la previsione di dispositivi perequativi in grado di compensare la minore capacità fiscale del territorio di riferimento al fine di garantire pari opportunità economiche tra territori³⁵.

Anche la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015)³⁶ contiene misure di sostegno delle imprese localizzate in aree geo-economiche in ritardo di sviluppo o che versano in situazioni di particolari difficoltà, in special modo quelle ubicate nelle aree del Mezzogiorno.

In occasione dell'ultima manovra economica, dunque, è stato rinnovato il sostegno in favore delle (piccole) imprese ricadenti nelle zone franche urbane, la cui economia risulta essere strutturalmente debole o indebolita da fattori esogeni come, ad esempio, la crisi economica o eventi calamitosi.

La legge di stabilità per il 2016 istituisce nuove *zone franche*, ampliando la "geografia" delle aree incentivate anche ad alcuni Comuni del Nord, colpiti da eventi di carattere eccezionale, si

³⁰ «La produzione dei prodotti del suolo e dell'allevamento»: cfr. art. 38, nell'allegato I del T.F.U.E.

³¹ ...alle condizioni di ammissibilità previste dall'art. 1 del c.d. "Regolamento *de minimis*", Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore ("de minimis")*, e succ. mod. integr.

³² C.d. «decreto cresci-Italia», decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221.

³³ Art. 37, decreto-legge n. 179 del 2012.

³⁴ Art. 37, c. 4-bis, decreto-legge n. 179 del 2012.

³⁵ F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 244 ss. Il fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. potrebbe rappresentare un primo tentativo di sostegno delle aree a minore capacità fiscale e uno strumento fondamentale per ridurre gli squilibri territoriali ed economici.

³⁶ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

rivolge in particolare a taluni settori economici, disponendo il rifinanziamento delle risorse che non sono state utilizzate in passato³⁷.

Le agevolazioni in parola, che ricalcano quelle originariamente previste dalla legge finanziaria per il 2008³⁸, ricadono nella disciplina degli aiuti cosiddetti *de minimis*³⁹ (e, quindi, non sottoposti al regime giuridico della obbligatorietà della notifica preventiva) e potranno essere richieste dalle imprese aventi la sede principale o l'unità locale all'interno della zona franca urbana considerata⁴⁰.

Con la manovra economica per il 2016 si procede, infine, al rifinanziamento delle risorse rese disponibili a causa del loro mancato utilizzo (per effetto di rinunce e di revoche) nelle aree dell'obiettivo "Convergenza" e in quelle dei territori emiliano-romagnoli – le cui zone franche urbane sono state istituite dall'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2015⁴¹ – e della Sardegna⁴², le quali verranno convogliate nei territori non ricadenti nel citato "obiettivo". Per tali zone, ivi compresa quella del territorio di Lampedusa, istituita quale zona franca dall'art. 23, c. 45, del decreto-legge n. 98 del 2011⁴³, si procederà, secondo la normativa in vigore, all'emanazione di nuovi bandi ai fini dell'accesso alle agevolazioni fiscali.

Le risorse cui si fa riferimento rivengono dal decreto-legge n. 66 del 2014⁴⁴, con il quale si era provveduto a finanziare il "programma" per le imprese nelle zone franche urbane con 75 milioni di euro (in favore delle Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, di altre aree del territorio nazionale), poi ridotti a 40 dalla legge di stabilità per il 2015, somma ora defanziata di ulteriori 20 milioni.

³⁷ I commi da 444 a 452 della legge n. 208 del 2015 prevedono, infatti, l'istituzione di zone franche urbane nei Comuni della Lombardia colpiti dal terremoto del 20 e 29 maggio 2012: si assegnano, a tale riguardo, aiuti fiscali in favore delle microimprese costituite entro il 31 dicembre 2014 con un reddito lordo non superiore a 80.000 euro e un numero di lavoratori inferiore o uguale a cinque unità in settori quali il commercio, la ristorazione, le attività sportive, servizi alla persona.

³⁸ Art. 1, c. 450, legge n. 208 del 2015. Si tratta, si ripete, dell'esenzione dalla imposta sui redditi derivanti dallo svolgimento dell'attività svolta fino a 100.000 euro, dell'esenzione dall'I.R.A.P. del valore della produzione netta derivante dall'attività svolta dall'impresa fino a 300.000 euro e, infine, dell'esenzione dalle imposte municipali per gli immobili situati nella zona franca urbana, posseduti ed utilizzati dalle imprese beneficiarie

³⁹ Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*, in G.U.U.E. del 24 dicembre 2013, 1 ss.

⁴⁰ I finanziamenti hanno validità esclusivamente per il 2016, fino alla concorrenza di 5 milioni di euro (art. 1, c. 446, legge n. 208 del 2015).

⁴¹ Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, "*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali (Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali)*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Si tratta dei Comuni ricadenti nel territorio di Modena colpiti dall'alluvione del 17 gennaio 2015 e in alcuni Comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012.

⁴² Colpita dall'alluvione del 18-19 novembre 2013.

⁴³ Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

⁴⁴ Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

3. Criteri di valutazione: principio/obiettivo della coesione economica e sociale, necessità dell'intervento pubblico e proporzionalità della misura

Va evidenziato, a questo punto, che i contributi alle imprese nelle zone franche urbane costituiscono una forma di aiuto avente finalità plurime riconosciute compatibili con il regime comunitario degli aiuti statali alle imprese, trattandosi, come si diceva, di misure a carattere ripristinatorio (eventi eccezionali o calamità naturali o la crisi economico-finanziaria)⁴⁵, ma anche di attuazione di compiti fondamentali di riequilibrio di situazioni di grave disagio sociale ed economico.

L'aiuto in questione, perciò, è stato dichiarato compatibile con il diritto comunitario ai sensi dell'(allora) art. 87, par. 3, lett. c), del trattato CE (ora art. 107 T.F.U.E.), che consente di autorizzare «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»⁴⁶.

Non è possibile, in questa sede, procedere all'esame puntuale dei singoli elementi costitutivi della nozione giuridica di aiuto di Stato⁴⁷. Ci si può limitare a porre in rilievo che la Commissione ha ritenuto di dover fare ricorso, anche alla luce di sue precedenti decisioni di compatibilità sul medesimo argomento⁴⁸, ai fini della valutazione della compatibilità della misura con il divieto generale di concessione degli aiuti statali alle imprese, al principio/obiettivo della coesione economica e sociale in ragione del quale, a livello europeo, si promuovono progetti di riduzione del divario tra le aree territoriali economicamente depresse, si prevedono iniziative di promozione di un

⁴⁵ Gli aiuti di Stato in questione, come si diceva, costituiscono un'ulteriore forma di sostegno economico per i danni subiti da calamità naturali e, quindi, compatibili *de iure, ex art. 107, n. 2, lett. b)*, T.F.U.E. Ulteriori disposizioni in materia di aiuti di Stato per far fronte alle conseguenze economiche determinate da calamità naturali sono contenute nel citato Regolamento n. 651 del 2014. In particolare, sono da considerare «eventi calamitosi di origine naturale i terremoti, le frane, le inondazioni, in particolare le inondazioni provocate da straripamenti di fiumi o laghi, le valanghe, le trombe d'aria, gli uragani, le eruzioni vulcaniche e gli incendi boschivi di origine naturale» (art. 50, c. 1, del Reg. n. 651 del 2014). Non sono considerate calamità naturali, ai fini della normativa *de qua*, le «condizioni meteorologiche avverse quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità» (*considerando* n. 69 del Reg. n. 651 del 2014). Gli aiuti sono concessi alle seguenti condizioni: riconoscimento formale del carattere di calamità naturale da parte dell'autorità pubblica competente e accertamento del nesso causale tra i danni provocati dalla calamità naturali e i danni subiti dall'impresa. I benefici economici devono essere concessi, inoltre, entro i tre anni successivi all'evento e concessi entro quattro anni dal verificarsi dall'evento. I costi ammissibili devono essere valutati da un organismo indipendente o da un'impresa di assicurazione riconosciuta dall'autorità nazionale (art. 50, nn. 2, 3 e 4, del Reg. n. 651 del 2014).

⁴⁶ La Commissione, infatti, nel suo scrutinio, non ha ritenuto di dover fare riferimento né alle deroghe contenute né negli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale* (GUCE C 54 del 4 marzo 2006, 13), che regolano le modalità di concessione degli aiuti concessi per favorire lo sviluppo economico delle zone svantaggiate né a quelle previste dal Regolamento *de minimis* (GUCE L 379 del 28 dicembre 2006, 5) in quanto il finanziamento eventualmente attribuibile avrebbe potuto raggiungere soglie anche più alte rispetto a quelle prestabilite, ma ha ritenuto ammissibile l'aiuto, per l'appunto, sulla base dell'art. 87, par. 3, lett. c), del trattato CE (ora art. 107 T.F.U.E.): v. P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Giuffrè, Milano, 2015, 231.

⁴⁷ Si può, in ogni caso, porre in evidenza come per ritenere un aiuto incompatibile occorre che esso sia riferito allo Stato o concesso tramite risorse statali, produca un vantaggio economico selettivo, falsi o minacci di falsare la concorrenza e produca un effetto sensibile agli scambi intracomunitari. Sia consentito rinviare sul punto a G. LUCHENA, *La nozione giuridica di aiuto di Stato nell'ordinamento sopranazionale tra "intransigenza" e "resistenza"*, in F. GABRIELE, G. BUCCI, C.P. GUARINI (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Cacucci, Bari, 2002, 287 ss.

⁴⁸ Aiuto di Stato N 70/A/2006 – Francia, 22 giugno 2006, C(2006) 2328, def.

«elevato livello di occupazione» e si dà l’impulso alla realizzazione di azioni positive volte alla «lotta contro l’esclusione sociale» (art. 9 T.F.U.E.).

Le agevolazioni previste nelle 22 aree urbane selezionate dalla delibera C.I.P.E. del 2009, considerate «zone di concentrazione di problemi socio-economici per le quali è necessario un intervento pubblico», riguardante, peraltro, solo lo 0,58 per cento della popolazione italiana⁴⁹, sono perfettamente in linea con il diritto comunitario per quel che concerne sia la prospettiva territoriale sia la dimensione quantitativa degli interventi previsti. Infatti, tenendo conto del fatto che il regime previsto è rivolto esclusivamente alle piccole e alle microimprese, che esso non è riferito o riferibile ad un solo settore di attività, che l’intervento copre una porzione geografica molto limitata; che, inoltre, l’obiettivo fondamentale perseguito dalle misure d’incentivazione è, tra l’altro, quello della lotta contro l’esclusione sociale e il rafforzamento del tessuto economico locale e gli aiuti hanno una durata limitata nel tempo, la Commissione ha considerato “comunitariamente” compatibili le incentivazioni economiche in favore delle piccole imprese e delle microimprese collocate nelle zone franche urbane, consentendo in tal modo all’amministrazione di avviare lo “sblocco” dei fondi stanziati.

Gli aiuti previsti, dunque, hanno l’obiettivo di contrastare l’esclusione sociale nei quartieri urbani svantaggiati, selezionati in base a criteri quali il tasso di disoccupazione e quello di occupazione, il tasso di scolarizzazione e l’età (inferiore a 24 sul totale della popolazione). Bisogna porre in evidenza come per gli aiuti a finalità regionale vengano utilizzate scale territoriali superiori a quelle zone franche urbane, siano prese in considerazione le incentivazioni rivolte essenzialmente agli investimenti e si destinino risorse alle grandi e alle medie imprese. Nel caso delle zone franche urbane, invece, tali aiuti sono canalizzati verso territori molto più limitati (microterritori), sono concessi sotto forma di incentivi di natura fiscale ed oneri contributivi e sono rivolti alle piccole e microimprese. Le norme in materia di aiuti a finalità regionale, pertanto, non sono applicabili alle zone franche urbane avendo una configurazione giuridicamente differente.

Il medesimo ragionamento vale per quel che concerne la eventuale applicabilità del regolamento in materia di aiuti esentabili per categoria, il quale dispone in ordine agli investimenti alle piccole e medie imprese, individuando soggetti, intensità dell’aiuto e tipologie di costi ammissibili che non coincidono con i parametri relativi alle zone franche urbane.

Non è applicabile neppure il regolamento concernente gli aiuti di lieve entità giacché i valori-soglia possono andare ben oltre quelli previsti per le piccole imprese che operano nelle microaree svantaggiate in questione. Oltre tutto, il regime previsto si discosta dalle “materie”, per così dire, dal citato regolamento come, ad esempio, la ricerca e sviluppo, la protezione dell’ambiente e la formazione.

La compatibilità comunitaria, allora, viene valutata sulla base di principi/obiettivi come la coesione economica e sociale, che impone l’assunzione di politiche volte a ridurre il divario esistente fra territori e il contrasto all’esclusione sociale. A tale proposito, la disciplina regolamentare sui fondi strutturali prevede che le iniziative di sostegno economico dei territori e delle imprese debbano essere indirizzate ai fini della «rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile» e per

⁴⁹ Aiuto di Stato N 346/2009/Italia, 28 ottobre 2009, C(2009) 8126, def., punti 58 e 59.

contribuire alla creazione delle condizioni per riequilibrare lo sviluppo tra le città economicamente più forti e le restanti reti urbane⁵⁰.

Ed è fondamentale per tali ragioni che possono essere applicati i criteri della necessità e della proporzionalità della misura, perché si tratta di politiche di incentivazione a favore dei quartieri svantaggiati, nel quadro di una strategia complessiva di rivitalizzazione economica e di coesione sociale e di contrasto della disoccupazione, per la cui realizzazione è “necessario” un intervento pubblico.

4. Politiche pubbliche coerenti con il principio della coesione sociale per la rivitalizzazione dei territori

L’evoluzione delle politiche pubbliche in favore delle zone franche urbane costituisce un significativo passo verso una *governance* urbana coerente con le linee tracciate dalle politiche europee di sviluppo e di coesione territoriale, che prevedono il coinvolgimento diretto sia dei Comuni nella realizzazione degli interventi per la riduzione del disagio sociale e per il sostegno delle aree caratterizzate da svantaggi economici (sulla base di indicatori quali la distanza media dai servizi primari, la diffusione della microcriminalità, le caratteristiche del patrimonio immobiliare non residenziale o delle aree non utilizzate e disponibili per l’insediamento di attività economiche), sia delle Regioni, le quali svolgono funzioni di valutazione dell’ammissibilità delle proposte di istituzione delle suddette *zone* (oltre che di indirizzo in ordine allo stanziamento delle risorse da destinare a specifici settori o a categorie di imprese)⁵¹.

Invero, la previsione dell’intervento agevolativo (come si diceva risalente al 2006) è stata resa possibile solo a seguito dell’emanazione del decreto-legge n. 1 del 2012⁵² – anche per effetto del procedimento comunitario di controllo – che ha, per dir così, “sbloccato” i fondi previsti dalla legge finanziaria del 2007 e rinviato ad un successivo decreto interministeriale la determinazione delle condizioni, dei limiti e delle modalità di applicazione delle agevolazioni (decreto con il quale sono stati poi emanati i bandi relativi alle singole Regioni in cui ricadono le zone franche urbane)⁵³. La normativa in questione ha poi reso possibile il concreto avvio dell’*iter* attuativo degli interventi.

L’istituzione delle zone franche urbane (come dimostra l’esperienza acquisita anche in altri Paesi dell’Unione europea quale, ad esempio, la Francia) costituisce, dunque, un valido esempio di partenariato fra soggetti pubblici: la cooperazione interistituzionale, infatti, ha contribuito a rendere particolarmente celeri i tempi di attuazione degli interventi, a partire dalle istanze di accesso ai benefici fiscali, anche grazie ai supporti informatici utilizzati, i quali hanno consentito di ridurre significativamente i tempi tra l’emanazione di un bando attuativo e la concessione delle agevolazioni rendendo, così, queste ultime fruibili rapidamente⁵⁴.

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, *recante disposizioni generali sui Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006*, in GU L 161 del 26 giugno 1999, 1.

⁵¹ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Le agevolazioni di natura fiscale e contributiva in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone franche urbane*, Primo rapporto, Luglio 2015, 11.

⁵² Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, “*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

⁵³ Decreto interministeriale del 10 aprile 2013.

⁵⁴ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Le agevolazioni di natura fiscale e contributiva in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone franche urbane*, 16.

A questo proposito potrebbe essere utile estendere ad altre comunità locali le medesime agevolazioni di natura fiscale, senza attendere che si verifichino eventi di carattere eccezionale come le calamità naturali, in un Paese come l'Italia che necessiterebbe, per risollevare la sua economia, in particolar modo nelle aree periferiche, anche di una politica di riduzione del carico tributario.

Gli interventi in favore delle zone franche urbane, che certamente non possono avere carattere risolutivo, possono tuttavia facilitare i processi aggregativi di imprese in ambiti specialistici e possono generare effetti positivi per quel che concerne l'utilizzo di infrastrutture e di servizi (in particolar modo nel settore dei trasporti)⁵⁵, oltre che favorire i processi di rivitalizzazione urbana e commerciale⁵⁶.

Del resto, uno degli obiettivi su cui si fonda la “nuova” programmazione europea è proprio l'implementazione della strategia per lo sviluppo della «crescita inclusiva», che permetta di dare impulso a politiche che possano generare un più alto tasso di occupazione e favorire la coesione sociale e territoriale⁵⁷. In tal modo, si contribuirebbe al simultaneo soddisfacimento dell'*interesse* sia comunitario sia nazionale⁵⁸, in termini di promozione di iniziative finalizzate alla rimozione degli ostacoli cagionati non solo da eventi impreveduti ma anche, per così dire, da vincoli strutturali endogeni, concorrendo così ad «una ordinata sistemazione dei complessi intrecci di interessi ed istanze presenti sul territorio mediante una loro visione integrata»⁵⁹.

⁵⁵ A tale proposito, v. lo studio svolto da L. SIVIERO, *Attributi territoriali e funzioni obiettivo della logistica economica*, in E. FORTE (a cura di), *La trasformazione logistica del territorio urbanizzato*, Franco Angeli, Milano, 2009, 247.

⁵⁶ AA.VV., *Gli interventi di rivitalizzazione commerciale dei centri storici e delle aree urbane*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2008.

⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, Com (2010), def., 5. Per la Commissione europea, il modello sociale europeo non potrà riscuotere alcun successo se non saranno coniugati, da parte sia delle istituzioni comunitarie sia degli Stati membri dell'Unione europea, «prestazione economica e giustizia sociale»: COMMISSIONE EUROPEA, *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato*, 27 ottobre 2010, Com (2010), 208, def., 4.

⁵⁸ Il procedimento di istituzione delle zone franche urbane in Italia è stato avviato «indipendentemente dal QSN 2007/2013 ma in connessione con quanto previsto per le aree urbane (Priorità 8. Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani)»: cfr. R. GALLIA, *La geografia dei divari*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4, 2008, 1150.

⁵⁹ Così P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2012, 224.