

Christian Cisternino, Massimo Desiderio

La misura del credito d'imposta Zes nel contesto del Pnrr

(doi: 10.1444/105192)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 3, settembre 2022

Ente di afferenza:

(SVIMEZ)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La misura del credito d'imposta ZES nel contesto del PNRR

di Christian Cisternino e Massimo Desiderio

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le agevolazioni per le ZES, in particolare il credito d'imposta per nuovi investimenti in tali aree. - 3. PNRR e ZES. - 4. Aiuti di Stato e ZES. - 5. L'intensità in concreto del credito d'imposta ZES. - 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Le Zone Economiche Speciali («ZES») rappresentano un decisivo strumento per dare impulso all'economia del Mezzogiorno attraverso l'attrazione di investimenti, anche esteri, in attività produttive.

Dopo un periodo «dormiente», l'istituto ha recentemente ricevuto un significativo impulso con le prime norme attuative del PNRR. Le cronache danno conto del primo concreto utilizzo dell'«autorizzazione unica», strumento di forte semplificazione amministrativa, da parte del Commissario della ZES Campania¹. Il fermento su questi temi è percepibile.

Sembra dunque il momento giusto per volgere lo sguardo ad aspetti concreti delle agevolazioni previste. Un contributo di chiarezza, anche su singoli profili di carattere tecnico, può essere di aiuto per il migliore utilizzo degli strumenti a disposizione, soprattutto in un contesto di incertezze nel quadro economico e politico, esterno e interno.

In quest'ottica, questo scritto si propone di esaminare un profilo particolare che l'applicazione della disciplina delle agevolazioni fiscali delle ZES, e, segnatamente, quello del credito d'imposta relativo a nuovi investimenti, pone in rilievo. Il tema riguarda l'intensità in concreto di tale agevolazione.

Ai fini di tale analisi, occorre confrontarsi con la disciplina europea degli aiuti di Stato, nella quale il credito d'imposta in

¹ V. «Il Mattino», 13 luglio 2022, p. 9.

questione ricade. Opportuna è anche una preliminare «lettura» del fenomeno delle ZES alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Procedendo con ordine, dopo una breve introduzione sul quadro normativo interno, strettamente limitata ai nostri fini, verranno brevemente inquadrati le ZES nell'ambito degli interventi previsti dal PNRR orientati all'attuazione di obiettivi di coesione territoriale nonché dei presupposti per l'applicazione dell'agevolazione prevista dalla disciplina europea degli aiuti di Stato. Successivamente verrà esaminato il profilo applicativo sopra richiamato, per trarne infine conclusioni in ordine ad alcuni margini a disposizione del legislatore nazionale per proseguire sulla strada delle misure per lo sviluppo del Mezzogiorno.

2. Le agevolazioni per le ZES, in particolare il credito d'imposta per nuovi investimenti in tali aree

L'istituto delle ZES ha visto la luce nel decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2017, n. 123, intitolato «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno», oggetto poi di diverse successive novelle (si darà conto di quelle riguardanti i temi d'interesse).

In particolare, alle ZES è dedicato il Capo II (artt. da 4 a 5-*bis*) del d.l. n. 91/2017. Per quanto qui interessa, l'art. 4, comma 1, prevede che «Al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree, sono disciplinate le procedure, le condizioni e le modalità per l'istituzione di una Zona Economica Speciale, di seguito denominata "ZES"».

Il comma 2, nella prima parte, chiarisce la nozione di ZES, vale a dire: «una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TENT)».

Che l'area di elezione di queste zone sia il Mezzogiorno, è esplicitato dal comma 4, secondo cui «Le proposte di istituzione di ZES possono essere presentate dalle Regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

L'ultima parte del comma 2 dell'art. 4 finalmente introduce i profili in senso lato agevolativi, prevedendo che «Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa».

Tralasciando i temi relativi alla concreta istituzione, alla *governance* e alle modalità operative delle ZES², interessa puntare l'attenzione sulle «speciali condizioni» di cui possono beneficiare le imprese (nella terminologia del comma 1, o le aziende, in quella del comma 2), siano esse già operanti in tali aree ovvero di nuovo insediamento.

La stessa rubrica dell'art. 5 del d.l. n. 91/2017 dichiara subito quali siano queste speciali condizioni: si tratta di «Benefici fiscali e semplificazioni», destinati, secondo il comma 1, a «Le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES».

In realtà questo comma 1 è dedicato a «tipologie di agevolazioni» di natura amministrativa e procedimentale (tra le quali la riduzione dei termini per vari procedimenti amministrativi, l'istituzione di uno sportello unico digitale per l'autorizzazione unica istituita dall'art. 5-*bis* per le opere di realizzazione di progetti infrastrutturali, ecc.)³; sembra, però, che l'identificazione dei destinatari

² Profili, questi, disciplinati dallo stesso art. 4 del d.l. n. 91/2017 nonché, in attuazione del comma 4 dello stesso articolo, dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2018, n. 12, avente il compito di definire «Le modalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali di cui all'art. 5 nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo». Va qui menzionato il fatto che la proposta di istituzione di una ZES va presentata dal Presidente della Regione al Presidente del Consiglio dei Ministri, corredata da un «Piano di sviluppo strategico», dando conto dei criteri e degli obiettivi di sviluppo perseguiti dallo stesso (art. 6).

³ In realtà assume una valenza fiscale la previsione di cui alla lett. *a*-*sexies* del comma 1, secondo cui nelle ZES possono essere istituite «zone franche doganali intercluse» ai sensi del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione. Il tema esula dalla presente indagine.

come le «nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale» debba valere per tutte le agevolazioni previste dall'articolo in esame, anche per quelle di natura fiscale⁴.

A queste ultime è dedicato il comma 2 dell'art. 5, dettato «in relazione agli investimenti effettuati nelle ZES» (investimenti, dunque, afferenti al programma di attività di cui si è appena detto)⁵. La norma prevede che «il credito d'imposta di cui all'art. 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [c.d. credito d'imposta Mezzogiorno, *N.d.R.*], è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2022 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al medesimo art. 1, commi 98 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il credito di imposta è esteso all'acquisto di immobili strumentali agli investimenti»⁶. Con decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 giugno 2022, n. 79) si ha una più ampia estensione «all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti».

L'agevolazione fiscale in parola è concessa, ai sensi del comma 4, «nel rispetto di tutte le condizioni previste dal Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, e in particolare di quanto disposto dall'art. 14; agli adempimenti di cui all'art. 11 del medesimo Regolamento provvede il Presidente del Consiglio

⁴ In questo senso si veda, tra l'altro, la comunicazione per la fruizione del credito d'imposta (recentemente pubblicata sul sito dell'Agenzia delle Entrate ed utilizzabile dal 7 giugno 2022) ed in particolare la sezione IV, nella quale occorre descrivere il progetto di investimento nel cui contesto viene chiesta l'autorizzazione dell'Agenzia delle Entrate a fruire del credito d'imposta in questione.

⁵ Per completezza, vi è un'ulteriore agevolazione ai fini delle imposte sui redditi per le ZES, che trova disciplina nell'art. 1, commi 173-176, della l. n. 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021), in base al quale, a determinate condizioni, per le imprese che intraprendono una «nuova iniziativa economica» nelle ZES «l'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES è ridotta del 50% a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi».

⁶ Il comma 2 risulta così modificato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha elevato da 50 a 100 milioni di Euro il limite massimo dell'agevolazione e l'ha estesa all'«acquisto di immobili strumentali agli investimenti».

Il d.l. n. 36/2022 introduce, inoltre, al comma 2 la previsione relativa a uno stanziamento a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) programmazione 2021-2027 «[p]er rafforzare la struttura produttiva delle Zone economiche speciali (ZES) mediante lo strumento agevolativo "Contratti di sviluppo"». Il tema esula dalla presente indagine.

dei Ministri, o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno».

Il comma 3 prevede invece condizioni comuni per il riconoscimento di tutte le tipologie di agevolazione, così indicate: «a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti; b) le imprese beneficiarie non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento».

Ciò detto, dopo alcune considerazioni volte ad apprezzare come le agevolazioni ZES siano state valorizzate nel PNRR, si analizzeranno i maggiori punti di attenzione legati alla natura di aiuto di Stato delle agevolazioni qui in analisi, per poi verificare la tematica qui di maggiore interesse collegata alla misura del credito d'imposta.

3. PNRR e ZES

Vediamo brevemente come le iniziative di ripresa economica in atto, condivise con l'Unione europea, puntino l'attenzione sulle necessità di riequilibrio territoriale per il Mezzogiorno e, in questo ambito, tocchino direttamente le ZES con interventi attuati e da attuare, anche riguardanti il credito d'imposta.

Come noto, l'Unione europea ha inteso rispondere alla crisi pandemica con il programma di investimenti e riforme *Next Generation EU* (NGEU), volto a promuovere la ripresa dell'economia europea attraverso diversi obiettivi (transizione ecologica e digitale, formazione dei lavoratori), tra i quali quello di conseguire una maggiore equità sotto diversi aspetti: di genere, generazionale e soprattutto, per quanto qui interessa, territoriale⁷.

Il *Recovery and Resilience Facility* (Dispositivo per la Ripresa e Resilienza – RRF), adottato con Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2021/241 del 12 febbraio 2021 («Regolamento RRF»), è lo strumento di attuazione del NGEU di maggiore entità⁸ e di più ampio respiro temporale, riguardando

⁷ Il programma prevede la messa a disposizione di risorse complessive, a livello dell'Unione, per 750 miliardi di Euro, di cui 390 miliardi di sovvenzioni.

⁸ Lo strumento garantisce risorse complessive per 672,5 miliardi di Euro, di cui 315 miliardi di sovvenzioni e 315 miliardi di prestiti a tasso agevolato. All'Italia l'RRF assegna 191,5 miliardi di Euro, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi di prestiti.

risorse da impiegare nel periodo 2021-2026⁹. Più in particolare, il Regolamento RRF individua sei grandi aree di intervento (pilastri) sui quali i piani nazionali devono concentrarsi: il quarto pilastro è la «coesione sociale e territoriale», secondo cui i piani nazionali devono essere volti a rafforzare la coesione e ridurre le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali.

Va sottolineata la centralità del riferimento alla coesione nel NGEU, centralità, del resto, anticipata anche dalle misure di reazione alla pandemia che lo hanno preceduto¹⁰ e da salutare positivamente¹¹.

Il nostro «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Next Generation Italia – Italia Domani» (PNRR)¹² individua un complesso di riforme e di investimenti¹³ che metabolizza i pilastri del Regolamento RRF, declinandoli in una serie di Componenti (sedici) raggruppate in Missioni (sei)¹⁴, la cui formulazione mostra una sequenza e una aggregazione lievemente differente da detti pilastri

⁹ Altro strumento è costituito dalle risorse aggiuntive per l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) di cui al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2020/2221 del 23 dicembre 2020, che destina risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia e assegna all'Italia la quota più alta (13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi) di cui quasi 8 miliardi e mezzo sono rivolti al Mezzogiorno. L'assegnazione di queste risorse è ripartita temporalmente tra il 2021 e il 2022.

¹⁰ Si veda G.P. Manzella, *Recovery Fund e Next Generation EU: per un rilancio della politica di coesione*, in questa «Rivista», 2021, n. 2-3, p. 631, ove si identificano i punti di svolta attraversati dalla politica di coesione in risposta all'emergenza Covid-19, culminati appunto col NGEU.

¹¹ Parla di «condizionalità “buona” imposta dalla “nuova” Europa per accedere alle risorse del Next Generation EU: condizionare la ripresa alla riduzione dei divari», L. Bianchi, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, ne *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 19.

¹² Il 30 aprile 2021 il PNRR dell'Italia è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano). Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano.

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. Il 13 aprile 2022 la Commissione europea ha versato all'Italia la prima rata da 21 miliardi (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021.

¹³ Il documento, al quale si farà riferimento come «PNRR» o «Piano», è così strutturato: Parte 1 (*Obiettivi generali e struttura del piano*); Parte 2 (*Riforme e investimenti*) suddivisa nelle Sezioni 2A (*Le riforme*) e 2B (*le Missioni*); Parte 3 (*Attuazione e monitoraggio*); Parte 4 (*Valutazione dell'impatto macroeconomico*).

¹⁴ Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica; Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Missione 4: Istruzione e ricerca; Missione 5: Coesione e inclusione; Missione 6: Salute.

e tiene conto delle raccomandazioni specifiche per Paese rivolte all'Italia a livello europeo¹⁵.

Le riforme sono suddivise in diverse tipologie:

a) riforme *orizzontali*: d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese (pubblica amministrazione e sistema giudiziario);

b) riforme *abilitanti*: funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (semplificazione e razionalizzazione della legislazione, promozione della concorrenza);

c) riforme *settoriali*: contenute all'interno delle singole Missioni (relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali, quali ad es., le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno);

d) riforme *di accompagnamento* alla realizzazione del Piano: sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso (ad es., gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale, per il sistema di ammortizzatori sociali e sul consumo di suolo).

Nonostante vi sia uno specifico spazio dedicato nella Parte 2B (*Le Missioni*) alla «Coesione e inclusione» (Missione 5), il PNRR nella Parte 1 (*Obiettivi generali e struttura del piano*) dichiara subito, con riguardo all'asse strategico della inclusione sociale, che il superamento delle diverse forme di disuguaglianza, tra cui il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno, «non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR»¹⁶. Più in dettaglio, il documento sottolinea che «il programma Next Generation EU

¹⁵ L'art. 18(4)(b) del Regolamento RRF richiede a ciascuno Stato di spiegare come il proprio piano contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations, CSR*), che il PNRR richiama a pp. 25 ss. In particolare, interessa qui evidenziare la CSR 3 del 2019: «Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali».

¹⁶ PNRR, p. 11.

non rappresenta solo l'occasione per realizzare una piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud» e chiarisce che queste rappresentano «priorità trasversali» alle sei Missioni del PNRR, con un accento sulle pari opportunità a carattere territoriale¹⁷.

Infatti, a quest'ultima priorità trasversale, volta a ridurre il «divario di cittadinanza», il PNRR dedica un'apposita disamina nella Parte 1, sulla premessa che un compito essenziale del Piano è «accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese»¹⁸. Dopo un breve ma efficace richiamo degli elementi di tale «nodo»¹⁹, il documento sottolinea come il Piano costituisca un'occasione per il rilancio del Mezzogiorno e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese, grazie a una disponibilità di risorse davvero significativa²⁰, potenzialità che peraltro richiederà di essere attentamente «sorvegliata»²¹.

¹⁷ PNRR, p. 33.

¹⁸ PNRR, p. 37.

¹⁹ Vale la pena riportare l'analisi di fondo ivi sintetizzata: «Dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di PIL pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato. L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo e i servizi e incidendo pesantemente sull'occupazione femminile e giovanile. Occorre dunque superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, in corrispondenza alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea [il riferimento è alla CSR 3 del 2019, sopra richiamata, *N.d.R.*]. Al Sud vive un terzo degli italiani, ma vi si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo. Ad oggi, è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro. Il suo rilancio non è solo un tema italiano, è una questione europea. Il Mezzogiorno è caratterizzato non solo da un più basso livello di PIL pro capite rispetto al Centro-Nord, ma anche da una più bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Tra il 2008 e il 2018, la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata ed è passata da 21 a poco più di 10 miliardi. Dalla persistenza dei divari territoriali derivano scarse opportunità lavorative e la crescita dell'emigrazione, in particolare giovanile e qualificata, verso le aree più ricche del Paese e verso l'estero. Questo genera un ulteriore impoverimento del capitale umano residente al Sud e riduce le possibilità di uno sviluppo autonomo dell'area».

²⁰ «Il Piano, in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e al programma REACT-EU, mette a disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria per puntare, in coerenza con le linee guida di Next Generation EU, al riequilibrio territoriale e al rilancio del suo sviluppo. Il Governo ha deciso di investire non meno del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto Regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale»: PNRR, p. 37.

²¹ Segnala le possibili criticità attorno alla effettiva confluenza al Sud di queste risorse S. Staiano, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud, ne Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 34 ss.

E così il PNRR, da un lato, nella Parte 1, richiama sinteticamente le ricadute positive per il Mezzogiorno derivanti dall'attuazione complessiva del Piano e, dall'altro, nella Parte 2 (*Riforme e investimenti*), Sezione 2B (*Le Missioni*), riprende e amplia tale analisi con riferimento a ciascuna Missione, all'interno della singola trattazione e/o al termine della stessa, in un *focus* sulle dimensioni trasversali del Piano.

In questo quadro, espliciti sono i riferimenti alle ZES presenti nel PNRR, da leggere ovviamente in coerenza con tutto quanto si è detto sopra con riguardo al tema della coesione territoriale, i quali toccano sia l'ambito delle riforme sia quello degli investimenti, interventi dei quali si avvertiva un particolare bisogno²².

In primo luogo, le riforme. Qui si assiste a un dialogo tra un intervento «abilitante» e uno «settoriale» (secondo la classificazione sopra richiamata). Nella Sezione 2A, infatti, tra quelle volte alla semplificazione e razionalizzazione della legislazione (rientranti, insieme alla promozione della concorrenza, nella prima tipologia) figura la «Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno»²³.

Come per tutte le altre riforme, il Piano ne indica l'obiettivo, le modalità di attuazione e i relativi tempi.

L'obiettivo ricalca in modo coerente quanto già visto in relazione alla priorità trasversale della coesione: «La revisione delle norme sugli investimenti e gli interventi nel Mezzogiorno è indispensabile per supportare la ripresa e la crescita del Paese e contribuisce, in maniera significativa, alla realizzazione della coesione sociale e territoriale». Quanto alle modalità di attuazione, questa riforma «abilitante» si appunta essenzialmente sulle agevolazioni alle imprese, da un lato inquadrando il tema in un più ampio riordino del sistema di incentivi a loro dedicato e, dall'altro, rinviando alla riforma «settoriale» in materia di ZES, che verrà esaminata oltre.

In ordine al primo profilo, si afferma che «le norme sulle incentivazioni alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, attualmente assai minuziose quanto ai requisiti e ai presupposti, vanno semplificate anche tenuto conto del negoziato in corso sulla Carta

²² Nel 2020 si avvertiva che «a tre anni dalla istituzione delle ZES, siamo ancora ai preliminari, alla individuazione delle pre-condizioni essenziali (normative, operative, finanziarie)»: A. Giannola, *La SVIMEZ sul Quadrilatero ZES nel Mezzogiorno continentale*, in questa «Rivista», 2020, nn. 1-2, p. 7.

²³ PNRR, p. 68.

degli aiuti a finalità regionale²⁴ e devono limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio. La loro semplificazione – e la conseguente velocizzazione delle procedure di agevolazione – potrà assicurare vantaggi notevoli soprattutto alle piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o depresse. L'intervento riformatore va collegato con la riforma di riordino normativo di tutte le incentivazioni alle imprese, che richiede un apposito provvedimento legislativo».

Sul secondo aspetto, si precisa che «La razionalizzazione delle norme e delle procedure sul credito d'imposta e su altre agevolazioni alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle Zone economiche speciali (ZES) ubicate nel Mezzogiorno d'Italia è già prevista da un progetto del PNRR con apposito investimento, cui si rinvia».

Il rinvio, ancorché muto, è alla Sezione 2B, Missione 5 (*Coesione e inclusione*), Componente 3 (*Interventi speciali per la coesione territoriale*)²⁵. Tra gli obiettivi generali di questa Componente vi è la «Riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti».

Tale obiettivo si traduce in una riforma (settoriale, appunto) e in un investimento.

La *riforma* (l'unica di questa Componente) riguarda il «Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)» e «punta a semplificare il sistema di *governance* delle ZES e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi, nonché a favorire l'insediamento di nuove imprese»²⁶. Non a caso,

²⁴ Si vedrà nel successivo par. 4 la funzione di questa «Carta degli aiuti a finalità regionale».

²⁵ PNRR, pp. 216 ss. Le altre sono la Componente 1 (*Politiche per il lavoro*) e la Componente 2 (*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore*). Le risorse complessive del PNRR per la Missione 5 sono pari a 19,81 miliardi di Euro, di cui destinate alla Componente 3 in esame 1,98 miliardi.

²⁶ In particolare, «La riforma riguarderà l'attività e i poteri del Commissario che avrà la titolarità del procedimento di autorizzazione unica e sarà l'interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire sul territorio di riferimento. Inoltre, per semplificare le procedure amministrative di insediamento delle imprese nelle aree ZES, si faciliterà la realizzazione del c.d. «Digital One stop Shop ZES», rafforzando così il potenziale di crescita dei territori target, accrescendone l'attrattività nei confronti delle imprese (anche straniere), con conseguente possibile impatto occupazionale».

la semplificazione normativa era stata indicata tra i primi strumenti per attivare rapidamente le ZES²⁷.

L'*investimento* (il n. 4, per la precisione) prefigura interventi infrastrutturali volti ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, ed in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T), al fine di rendere efficace l'attuazione delle ZES²⁸.

Ad una prima attuazione della riforma in questione ha provveduto, nei tempi previsti²⁹, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. «Decreto Governance»)³⁰, incidendo sulla disciplina della gestione amministrativa delle ZES (con regole riguardanti le autorità coinvolte e l'autorizzazione unica per i progetti infrastrutturali) nonché, per quanto qui interessa, con un primo intervento sul credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES.

Al riguardo, il d.l. n. 77/2021 da un lato ha elevato da 50 a 100 milioni di Euro il limite massimo dei costi ammessi all'agevolazione

²⁷ V. A. Giannola, *op. cit.*, p. 10.

²⁸ Il documento, a p. 218, precisa che nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle ZES esistenti (Regione Campania; Regione Calabria; Ionica Interregionale nelle Regioni Puglia e Basilicata; Adriatica Interregionale nelle Regioni Puglia e Molise; Sicilia occidentale; Sicilia orientale; Regione Abruzzo; in fase finale l'istituzione della ZES Regione Sardegna) sono previste diverse progettualità infrastrutturali.

«Le principali necessità sulle quali si intende intervenire sono le seguenti:

- Collegamento "ultimo miglio": realizzare efficaci collegamenti tra le aree industriali e la rete SNIT e TEN-T, principalmente ferroviari, che consentano ai distretti produttivi tempi e costi ridotti nella logistica;

- Urbanizzazioni primarie: in alcune aree produttive i tavoli regionali hanno accordi con operatori economici pronti ad investire, che pongono però come condizione la dotazione di infrastrutture delle aree individuate, così come negli altri strumenti di regolazione (piani regolatori comunali, piani paesistici regionali, ecc.);

- Reti di trasporto resilienti ed efficienti con interventi locali mirati a rafforzare il livello di sicurezza delle opere d'arte serventi (spesso vetuste), relativamente all'accesso alle strutture principali (porti, aeroporti, aree produttive) e comunque secondo le regole dettate dalle vigenti normative tecniche (NTC18) e linee guida dedicate».

²⁹ Il PNRR, p. 69, prevedeva: «Una commissione interministeriale per la predisposizione di uno schema di disegno di legge in materia di incentivazione alle imprese, con particolare riferimento alle attività economiche ubicate nel Mezzogiorno d'Italia, sarà insediata presso la Presidenza del Consiglio entro il 30 giugno 2021. La presentazione del disegno di legge alle Camere è prevista entro il 30 settembre 2021».

³⁰ Sulle semplificazioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno, incluse le modifiche al funzionamento e alla *governance* delle ZES, v. A. Claroni, *Il Mezzogiorno nel «decreto governance»*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 6, 2021, p. 765. Ulteriori semplificazioni amministrative risultano introdotte dall'art. 11, decreto-legge 6 novembre 2021, n. 52 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 che, tra l'altro, ha previsto lo sportello unico digitale per la presentazione dei progetti di nuove attività nelle ZES.

e, dall'altro, ha esteso il credito d'imposta all'acquisto di immobili strumentali.

Un secondo e più recente intervento (che determina l'assetto attuale di cui si è dato conto sopra) si deve al decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 giugno 2022, n. 79) che amplia la suddetta estensione «all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti».

Ciò detto con riferimento al PNRR, si tratta ora di verificare se il nostro legislatore abbia ulteriori margini di manovra sull'agevolazione ZES.

4. *Aiuti di Stato e ZES*

A questo fine è necessario comprendere quali vincoli esterni debba rispettare l'Italia e per questo occorre «osare» confrontarsi con la disciplina degli aiuti di Stato, materia particolarmente vasta, articolata e tecnica. Ciò al fine di sommariamente inquadrare il regime di aiuto nel quale l'agevolazione ricade e introdurre il meccanismo che poggia sulla «Carta degli aiuti a finalità regionale» che, come si vedrà, è determinante per la individuazione della misura in concreto dell'agevolazione stessa.

Come si è accennato sopra, l'agevolazione in questione (così come, del resto, il credito d'imposta Mezzogiorno sul quale poggia), offerta a imprese italiane da una norma nazionale, configura un aiuto di Stato ai sensi della disciplina della concorrenza dell'Unione europea, tant'è che lo stesso art. 5, comma 4, del d.l. n. 91/2017 precisa che l'agevolazione è concessa «nel rispetto di tutte le condizioni previste dal Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, e in particolare di quanto disposto dall'art. 14».

Del resto, la prossimità delle ZES al tema degli aiuti di Stato è già introdotta dal citato art. 4, comma 4, del d.l. n. 91/2017, che le colloca nelle Regioni «ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea»³¹.

³¹ Infatti, ai sensi dell'art. 5 del D.P.C.M. n. 12/2018 (attuativo dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 91/2017) la proposta di istituzione di una ZES va presentata «nel rispetto della disciplina europea degli aiuti di Stato».

Conviene, dunque, molto brevemente richiamare il quadro normativo strettamente rilevante ai nostri fini.

L'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, 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». Così posto il divieto di aiuti, in chiave di «incompatibilità con il mercato interno», lo stesso articolo traccia le linee per individuare alcune ipotesi in cui gli aiuti, grazie alle loro particolari finalità, «possono considerarsi compatibili» con il mercato interno.

Tra queste ipotesi, rilevano quelle di cui al par. 3 del citato articolo, lett. *a*), cioè gli aiuti «destinati a favorire lo sviluppo economico delle Regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione», e lett. *c*) «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune Regioni economiche». Si tratta dei c.d. «aiuti a finalità regionale».

La valutazione di compatibilità degli aiuti, in principio, è compiuta dalla Commissione, alla quale lo Stato membro deve notificare, ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Tuttavia, ai sensi del par. 4 di tale articolo (e alle condizioni ivi stabilite), alcune categorie di aiuti potrebbero essere dispensati dall'obbligo di previa notifica e disciplinate da appositi Regolamenti.

È il caso, appunto, del Regolamento n. 651/2014 (e ss. mm., di seguito: «Regolamento»)³², che individua le categorie di aiuti che sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 TFUE, dettando al Capo I (artt. 1-9) condizioni generali applicabili a tutte le categorie e al Capo III (artt. 13-56) condizioni specifiche per le singole categorie, inclusa quella degli aiuti «a finalità regionale», cui è dedicata la Sezione I (artt. 13-16).

Tra le regole generali, in primo piano vi è la nozione di «intensità di aiuto», vale a dire l'importo lordo dell'aiuto espresso come percentuale dei costi ammissibili, al lordo di imposte o altri oneri (art. 2(26) Regolamento). Posto che gli aiuti possono consistere in sovvenzioni dirette o in altre forme (prestiti, garanzie, agevolazioni fiscali, ecc.), è poi necessario per queste ultime (in applicazione di

³² Da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 2021/1237 del 23 luglio 2021.

un principio di «trasparenza») calcolare l'«equivalente sovvenzione lordo»³³ (art. 5, par. 1).

Ancora in generale, con riguardo agli aiuti sotto forma di agevolazione fiscale, si prevede che il necessario «effetto di incentivazione» sussista al ricorrere di taluni indici presuntivi³⁴.

Veniamo agli aiuti a finalità regionale, disciplinati dal Capo III, Sezione I (artt. 13 ss.), oggetto poi degli «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale» adottati dalla Commissione, da ultimo, con Comunicazione n. 2021/C/153/01 (di seguito: «Orientamenti»), nei quali, diciamo subito, quella che dovrebbe essere un'area di «esenzione» dalla notifica trascolora nell'applicazione di particolari regole di notifica (mediante la «Carta degli aiuti a finalità regionale», di cui si dirà oltre) riguardante un regime di aiuti.

Quasi superfluo sottolineare l'inerenza di questa categoria di aiuti al tema della coesione, ben tratteggiata dal considerando (31) del Regolamento: «Gli aiuti a finalità regionale, essendo volti a colmare gli svantaggi delle Regioni sfavorite, promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso. L'obiettivo di tali aiuti è incoraggiare lo sviluppo delle Regioni più sfavorite, tramite incentivi agli investimenti e la creazione di posti di lavoro in un contesto sostenibile».

Si ha qui un chiaro punto di emersione di un certo cambiamento di prospettiva, che vede le regole europee sulla concorrenza come un sistema non solo fine a sé stesso, ma anche funzionale alla politica economica dell'Unione³⁵.

In particolare, l'art. 14 del Regolamento è dedicato alle misure di aiuto agli investimenti, che toccano direttamente il nostro tema³⁶.

³³ Cioè l'«importo dell'aiuto se fosse stato erogato al beneficiario sotto forma di sovvenzione, al lordo di qualsiasi imposta o altro onere» (art. 2(22) Regolamento).

³⁴ Infatti, ai sensi dell'art. 6, par. 4 del Regolamento «si considera che le misure sotto forma di agevolazioni fiscali abbiano un effetto di incentivazione se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) la misura introduce un diritto di beneficiare di aiuti in base a criteri oggettivi e senza ulteriore esercizio di poteri discrezionali da parte dello Stato membro; e b) la misura è stata adottata ed è entrata in vigore prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività sovvenzionati, tranne nel caso dei regimi fiscali subentrati a regimi precedenti se l'attività era già coperta dai regimi precedenti sotto forma di agevolazioni fiscali».

³⁵ Sul punto, v. M. Maresca, *Prime riflessioni su politiche fiscali per la crescita, competitività delle reti europee e aiuti di Stato*, in «Diritto e pratica tributaria», n. 1, 2022, p. 49, in particolare nella nota 4, ove ulteriori riferimenti. La tendenza era stata già anni prima segnalata con riferimento a specifiche politiche: v., ad es., S. Pugliese, *Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato nell'Unione europea*, in «Dir. Un. Eur.», fasc. 1, 2010, p. 106.

³⁶ Gli aiuti agli investimenti si distinguono dagli aiuti al funzionamento, definiti dall'art. 2(42) del Reg. n. 651/2014 come «aiuti destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa. Tali spese includono i costi del personale, dei materiali, dei servizi appaltati, delle comunicazioni, dell'energia, della manutenzione, di affitto e di amministrazione, ma non i costi

Per questi, il Regolamento fissa la soglia quantitativa della sua applicazione, con riferimento a un investimento con costi ammissibili pari a 100 milioni di Euro (art. 4, par. 1(a)).

Questi aiuti sono «concessi per un investimento iniziale o per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica» (art. 2(41) Regolamento)³⁷.

La distinzione tra le due forme di investimento, per la tecnica definitoria utilizzata, non risulta del tutto immediata³⁸. In sintesi, si può dire che l'investimento iniziale *tout court* rappresenta una nozione più ampia, che ad es. ha ad oggetto non solo la creazione di un nuovo stabilimento, ma anche il mero «ampliamento della capacità» di uno esistente, senza che sia necessario che ciò segni l'avvio di una attività «nuova» ai sensi della corrente classificazione statistica europea (NACE). Quest'ultimo elemento, invece, essenzialmente caratterizza la nozione, più ristretta, di investimento per la creazione di una *nuova attività economica*.

L'essenziale ancoraggio territoriale degli aiuti in parola emerge al par. 2 dell'art. 14 Regolamento, secondo cui questi «vengono concessi nelle zone assistite», vale a dire le zone designate da uno

di ammortamento e di finanziamento se questi sono stati inclusi nei costi ammissibili al momento della concessione degli aiuti agli investimenti».

³⁷ Laddove per *investimento iniziale* s'intende «a) un investimento in attivi materiali e immateriali relativo alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente, alla diversificazione della produzione di uno stabilimento per ottenere prodotti mai fabbricati precedentemente o a un cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo di uno stabilimento esistente; b) l'acquisizione di attivi appartenenti a uno stabilimento che sia stato chiuso o che sarebbe stato chiuso senza tale acquisizione e sia acquistato da un investitore che non ha relazioni con il venditore. Non rientra nella definizione la semplice acquisizione di quote di un'impresa» (art. 2(49) Regolamento). *L'investimento iniziale a favore di una nuova attività economica* è, invece, definito come «a) un investimento in attivi materiali e immateriali relativo alla creazione di un nuovo stabilimento o alla diversificazione delle attività di uno stabilimento, a condizione che le nuove attività non siano uguali o simili a quelle svolte precedentemente nello stabilimento; b) l'acquisizione di attivi appartenenti a uno stabilimento che sia stato chiuso o che sarebbe stato chiuso senza tale acquisizione e sia acquistato da un investitore [che] non ha relazioni con il venditore, a condizione che le nuove attività che verranno svolte utilizzando gli attivi acquisiti non siano uguali o simili a quelle svolte nello stabilimento prima dell'acquisizione» (art. 2(51) Regolamento).

³⁸ Su questa distinzione, infatti, tornano gli Orientamenti per precisare, in primo luogo, con riferimento all'«investimento iniziale», che la nozione di «prodotto» comprende anche i servizi (punto 19(13)(a)). In secondo luogo, con riferimento all'«investimento iniziale per la creazione di una nuova attività economica» si chiarisce che il concetto di «attività uguali o simili» va inteso come «attività della stessa classe (codice numerico a quattro cifre) della classificazione statistica delle attività economiche NACE Revisione 2» (punto 19(25)). Si noti che l'art. 2(49) del Regolamento parla di investimento *a favore* di una nuova attività economica, mentre gli Orientamenti pongono l'accento sul fatto che l'investimento sia volto alla *creazione* di questa.

Stato membro in quanto gli aiuti soddisfino le condizioni di cui all'art. 107, par. 3, rispettivamente, lett. *a*) («destinati a favorire lo sviluppo economico delle Regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione») o lett. *c*) («destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune Regioni economiche»), con l'avvertenza che le «zone a» tendono ad essere le più svantaggiate all'interno dell'UE in termini di sviluppo economico, mentre le «zone c» sono pure tendenzialmente svantaggiate, ma in misura minore (cfr. Orientamenti, punto 1, nota 1).

Rileva altresì, ai fini della disciplina in esame, la nozione di «grandi imprese», che si ricava in via residuale da quella di PMI³⁹.

Ciò premesso, e venendo al cuore di queste regole, il par. 3 dell'art. 14 recita: «Nelle zone assistite che soddisfano le condizioni dell'art. 107, paragrafo 3, lett. *a*), del trattato, gli aiuti possono essere concessi per un *investimento iniziale*, a prescindere dalle dimensioni del beneficiario. Nelle zone assistite che soddisfano le condizioni dell'art. 107, paragrafo 3, lett. *c*), del trattato, gli aiuti possono essere concessi a PMI per qualsiasi forma di *investimento iniziale*. Gli aiuti alle grandi imprese possono essere concessi solo per un *investimento iniziale a favore di una nuova attività economica* nella zona interessata» (corsivi aggiunti).

Dalla (non facilissima) lettura della norma⁴⁰, si ricava che nelle «zone a», in quanto territori più svantaggiati, tutte le imprese possono godere di aiuti per «investimenti iniziali», che includono anche il mero ampliamento di capacità produttiva, senza necessariamente comportare l'ingresso in una nuova classe di attività NACE. Diversamente, nelle «zone c», in quanto territori relativamente meno svantaggiati, detti aiuti spettano ancora alle PMI, mentre

³⁹ L'art. 2(24) definisce le «grandi imprese» come quelle «che non soddisfano i criteri di cui all'allegato I» e l'art. 2(2) definisce le «piccole e medie imprese» o «PMI» come quelle che invece soddisfano tali criteri, i quali fanno riferimento al fatturato e al numero di occupati. Tuttavia, gli Orientamenti (punti 19(17) e 19(28)) preferiscono fare riferimento ai criteri di cui alla Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese.

⁴⁰ Per la cui interpretazione ci si può avvalere del Considerando (31) Regolamento (secondo il quale: «Poiché, rispetto alle PMI, le grandi imprese tendono ad essere meno esposte agli svantaggi regionali quando investono in una zona che soddisfa le condizioni di cui all'art. 107, paragrafo 3, lett. *c*), del trattato, gli aiuti a finalità regionale a favore delle grandi imprese dovrebbero essere esentati dall'obbligo di notifica [in realtà, assoggettati al regime di notifica della «carta degli aiuti», *N.d.R.*] solo per investimenti iniziali a favore di nuove attività economiche in tali zone»). V. pure, in questo senso, il punto 45 degli Orientamenti.

alle grandi imprese gli aiuti spettano solo se destinati all'avvio di «nuova attività economica», come sopra intesa.

L'art. 14 del Regolamento prosegue poi dettando regole relative ai «costi ammissibili» (parr. 4, 6, 7, 8 e 9), al periodo di mantenimento dell'investimento nella zona beneficiaria (almeno cinque anni o tre per le PMI: par. 5), a investimenti aventi particolari finalità (reti a banda larga: par. 10; infrastrutture di ricerca: par. 11; pesca e acquacoltura: par. 17).

Va menzionata la distinzione di carattere dimensionale, all'interno dei progetti di investimento, che deriva dall'individuazione dei «grandi progetti di investimento» (risponde a tale definizione l'«investimento iniziale con costi ammissibili superiori a 50 milioni di EUR»: art. 2(52) Regolamento). Per questi, l'intensità massima di aiuto risulta attenuata attraverso il calcolo dell'«importo di aiuto corretto» ai sensi dell'art. 2(20) Regolamento⁴¹, cui fa rinvio l'art. 14, par. 12, ultimo periodo Regolamento. La ragione è esplicitata negli Orientamenti (punto 90) laddove si ritiene «probabile che i grandi progetti di investimento comportino maggiori distorsioni della concorrenza e degli scambi».

In tale contesto, emerge il ruolo della «Carta degli aiuti a finalità regionale», documento (da notificare alla Commissione per l'autorizzazione degli aiuti) nel quale lo Stato membro designa le «zone assistite» (art. 2(27) Regolamento)⁴² e l'intensità massima di aiuto che intende applicare (v. art. 14, par. 12, primo periodo, Regolamento: «L'intensità di aiuto in equivalente sovvenzione lordo non supera l'intensità massima di aiuto stabilita nella Carta degli aiuti a finalità regionale in vigore al momento in cui l'aiuto è concesso nella zona interessata»).

Gli Orientamenti, dopo aver approfondito aspetti quali le condizioni di compatibilità degli aiuti⁴³ e i costi ammissibili (Sezione

⁴¹ Le modalità di calcolo sono indicate al punto 19(3) degli Orientamenti, che riprende l'art. 2(20) del Regolamento. In sostanza, l'intensità massima di aiuto si applica interamente fino a 50 milioni di costi ammissibili e si riduce per la parte eccedente fino a 100 milioni.

⁴² Per la precisione, l'art. 2(27) Reg. n. 651/2014 definisce le «zone assistite» come «zone designate in una Carta degli aiuti a finalità regionale approvata in applicazione dell'art. 107, paragrafo 3, lett. a) e c), del trattato per il periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2021 per gli aiuti a finalità regionale concessi fino al 31 dicembre 2021, e zone designate in una Carta degli aiuti a finalità regionale approvata in applicazione dell'art. 107, paragrafo 3, lett. a) e c), del trattato per il periodo 1° gennaio 2022-31 dicembre 2027 per gli aiuti a finalità regionale concessi dopo il 31 dicembre 2021».

⁴³ I criteri della valutazione di compatibilità sono oggetto della Sezione 5 degli Orientamenti, sia in generale (punti 39-41) sia sotto i diversi profili considerati dalle Sottosezioni 5.1 (*Contributo allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale*: punti 42-57); 5.2 (*Effetto di incentivazione*: punti 58-74); 5.3 (*Necessità dell'intervento statale*: punti 75-77); 5.4 (*Adegua-*

4: punti 24-38), chiariscono il contenuto e il regime procedurale della carta degli aiuti (Sezione 7: punti 150-194). Nell'affrontare il contenuto, peraltro, il documento precisa i presupposti degli aiuti riguardanti la copertura di popolazione delle zone assistite (Sottosezione 7.1: punti 154-156), i criteri della identificazione di tali aree («zone a»: Sottosezione 7.2: punti 157-160; «zone c»: Sottosezione 7.3: punti 161-177) e le intensità massime di aiuto applicabili (Sottosezione 7.4: punti 178-188).

Con riguardo al perimetro delle zone assistite, gli Orientamenti non solo fissano il criterio per l'individuazione delle «zone a» (Regioni con PIL pro capite inferiore o pari al 75% della media europea: punto 158)⁴⁴, ma procedono anche all'elencazione di quelle in concreto ammissibili per ciascuno Stato Membro, con le rispettive percentuali di PIL rispetto alla media europea (punto 160 e All. I). Per l'Italia, sono indicate sette Regioni: Calabria (57,33%); Sicilia (59,67%); Campania (62,67%); Puglia (63,33%); Molise (69,33%); Sardegna (70,33%) e Basilicata (74,67%).

In ordine all'intensità di aiuto (si rammenta: percentuale dei costi ammissibili), ai fini dell'individuazione della misura massima⁴⁵, le variabili rilevanti sono, oltre alla suddetta percentuale di PIL, la dimensione delle imprese destinatarie («grandi imprese» o PMI) e quella dei progetti di investimento (aventi o meno i connotati di «grandi progetti di investimento») delle iniziative oggetto di aiuto. La combinazione di questi elementi consente di individuare per l'Italia, in prima battuta, un'intensità massima, per le grandi imprese, del 40% per Calabria, Sicilia, Campania e Puglia e del 30% per Molise, Sardegna e Basilicata (cfr. punto 179), percentuali che sono incrementabili (solo per i progetti non «grandi») per le PMI, ed in particolare fino al 10% per le imprese di medie dimensioni e al 20% per le piccole (punto 186). Resta fermo che ove si tratti di grandi progetti, come detto, non solo la percentuale di base applicabile ad una determinata Regione (30% o 40% a seconda dei casi) non risulta incrementabile per le PMI, ma l'entità dell'aiuto va anche ridotta calcolando l'«importo di aiuto corretto».

tezza degli aiuti a finalità regionale: punti 78-86); 5.5 (Proporzionalità dell'importo dell'aiuto (aiuto limitato al minimo): punti 87-103); 5.6 (Limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi: punti 104-141).

⁴⁴ Le Regioni sono individuate in base alla classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) di cui al Regolamento (CE) n. 1059/2003 (e ss. mm.).

⁴⁵ La fissazione di un'intensità massima di aiuto è volta a «garantire condizioni di prevedibilità e parità» (Orientamenti, punto 88).

Quanto alla procedura, la Carta degli aiuti va notificata da parte di ciascuno Stato membro alla Commissione, che deve approvarla prima che l'aiuto sia concesso (punto 150): la notifica, dunque, è una vera e propria richiesta di approvazione del regime di aiuti⁴⁶. In particolare, lo Stato comunica un'unica Carta valida dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027, con informazioni dettagliatamente indicate (punto 189; Allegato V) e la Commissione, se quanto proposto soddisfa tutte le condizioni di cui agli Orientamenti, adotta una decisione di approvazione (punto 190).

Ora, sulla base degli Orientamenti, l'Italia ha notificato alla Commissione il 19 ottobre 2021 la propria proposta di Carta degli aiuti a finalità regionale, valida dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027, la cui approvazione è stata comunicata il 2 dicembre 2021 (C(2021)8655 final). In tale sede, l'Italia ha individuato come «zone a» tutte le Regioni ammissibili e ha indicato le intensità massime nella misura consentita e dunque, si ripete, del 40% per Calabria, Sicilia, Campania e Puglia e del 30% per Molise, Sardegna e Basilicata. Percentuali, si rammenta, che riguardano le grandi imprese e che, per regola generale risultano da un lato attenuate per i grandi progetti di investimento e dall'altro incrementate per le PMI (in misura differenziata per le piccole e per le medie imprese).

Sul piano applicativo, la disciplina comunitaria stabilisce che «L'intensità di aiuto in equivalente sovvenzione lordo non supera l'intensità massima di aiuto stabilita nella Carta degli aiuti a finalità regionale in vigore al momento in cui l'aiuto è concesso nella zona interessata» (art. 14, par. 12, Regolamento)⁴⁷.

Va infine ricordato che il Regolamento, all'art. 11, prevede che lo Stato membro trasmetta alla Commissione informazioni su ciascuna misura di aiuto e una relazione annuale sull'applicazione del Regolamento stesso. Sul piano interno, l'art. 5, comma 4, del d.l. n. 91/2017 prevede che ai relativi adempimenti provvede il Presidente

⁴⁶ Il punto 198 degli Orientamenti ha cura di precisare che «Le notifiche dei regimi di aiuti a finalità regionale o delle misure di aiuto che saranno concessi dopo il 31 dicembre 2021 non possono essere considerate complete fintanto che la Commissione non avrà approvato, mediante decisione, la Carta degli aiuti a finalità regionale per lo Stato membro interessato, a norma delle disposizioni della sottosezione 7.5, vale a dire dei punti 189 e 190 subito oltre esaminati nel testo.

⁴⁷ Gli Orientamenti (punto 89) precisano che per un progetto di investimento iniziale, l'autorità che concede l'aiuto deve calcolare l'intensità massima (e l'importo massimo, come sopra corretto, per i grandi progetti) «al momento della concessione dell'aiuto o, se precedente, al momento della notifica dell'aiuto alla Commissione».

del Consiglio dei Ministri, o il Ministro delegato per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno.

A chiusura di questa disamina, possono svolgersi alcune considerazioni sull'atteggiamento del legislatore italiano nella normativa sulle ZES.

In primo luogo, si nota che l'elevazione a 100 milioni del costo agevolabile col credito d'imposta per ciascun progetto di investimento, operata dal d.l. n. 77/2021, come prima riforma attuativa del PNRR, ha finalmente sfruttato appieno la soglia di aiuto stabilita dall'art. 4, par. 1(a), del Regolamento.

Il secondo e più recente intervento di cui al d.l. n. 36/2022 a sua volta ha esteso l'agevolazione «all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti», ancora utilizzando margini lasciati dalla nozione comunitaria di «investimento iniziale».

D'altra parte, si rileva che il vincolo temporale di mantenimento dell'investimento nella ZES per almeno sette anni (di cui all'art. 5, comma 3, del d.l. n. 91/2017) è stato mantenuto in misura più severa di quella (cinque anni, che scendono a tre per le PMI) imposta dalla disciplina degli aiuti di Stato (v. art. 14, par. 5 Regolamento), ma ciò, a dire il vero, risulta coerente con gli obiettivi di sostanziale superamento delle disparità territoriali propri della normativa sulle ZES.

Ciò che invece risulta assolutamente da aggiornare, nelle norme interne, è il termine entro il quale devono esser fatti gli investimenti agevolabili, attualmente rimasto fissato dall'art. 5, comma 2, d.l. n. 91/2017 al 31 dicembre 2022. Sembra evidente che tale termine risulti ormai eccessivamente ristretto, mentre la Carta degli aiuti oggi vigente è valida fino al 31 dicembre 2027.

5. L'intensità in concreto del credito d'imposta ZES

Richiamate sopra le modalità di determinazione dell'intensità massima degli aiuti di Stato a finalità regionale agli investimenti, nei quali ricade il credito d'imposta ZES, è ora possibile valutare come l'entità di questo sia stata in concreto fissata dal legislatore italiano e se esso abbia sfruttato i margini a propria disposizione.

Con riferimento alla misura del credito d'imposta ZES, l'art. 1, comma 98, della l. n. 208/2015 (relativo al credito d'imposta Mezzogiorno al quale, come visto, la normativa ZES fa riferimento) prevede che alle imprese che effettuano determinati investimenti

destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite (ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107, paragrafo 3, lett. *a*) e *c*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) il credito d'imposta in analisi è previsto «nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 C(2014) 6424 final del 16 settembre 2014, come modificata dalla decisione C(2016) 5938 final del 23 settembre 2016» in vigore fino al 31 dicembre 2021 a seguito di una proroga richiesta il 3 agosto 2020 dalle autorità italiane⁴⁸ (di seguito, «Carta 2014-2021»).

Al riguardo, ciò che colpisce ai fini che qui interessano maggiormente è che in relazione alla misura massima del credito d'imposta la norma – pur essendo stata rivista dalla legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Legge di Bilancio 2022) – non cita espressamente la nuova Carta degli aiuti a finalità regionale dell'Italia per il periodo dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027 che, come sopra detto, la Commissione europea ha approvato il 2 dicembre 2021 su richiesta delle autorità italiane (di seguito, «Carta 2022-2027») e continua invece a far riferimento alla precedente carta degli aiuti regionali.

E ciò, nonostante che la norma europea, come sopra visto, preveda che l'intensità di aiuto non debba superare «l'intensità massima di aiuto stabilita nella Carta degli aiuti a finalità regionale *in vigore al momento in cui l'aiuto è concesso* nella zona interessata» (art. 14, par. 12, Regolamento).

Il fatto è che la norma interna in esame non «dimentica» del tutto la nuova Carta degli aiuti. Infatti, l'art. 1, comma 175, della Legge di Bilancio 2022 – modificando il citato art. 1, comma 98, della l. n. 208/2015 – cita la Carta 2022-2027 ma solo ai fini dell'individuazione delle zone assistite (con l'effetto di estendere al Molise l'applicazione del regime di cui all'art. 107, comma 3, lett. *a*), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) mentre continua a fare riferimento alla precedente Carta degli aiuti regionali ai fini dell'individuazione della misura massima degli interventi.

Si tratta di verificare se, ciononostante, in via interpretativa, possa essere corretto fare riferimento alla nuova Carta dal 1° gennaio 2022 e il punto è particolarmente rilevante per gli operatori, considerata la notevole differenza di intensità massima tra le due versioni della Carta degli aiuti regionali, se solo si considera che, mentre in base alla Carta 2014-2021 l'intensità massima per le grandi imprese, a norma dell'art. 107, paragrafo 3, lett. *a*), TFUE,

⁴⁸ La Commissione europea ha accolto la richiesta di proroga con la decisione C(2020) 6613 final del 5 ottobre 2020 (SA58246).

era pari al 25%, sulla base della Carta 2022-2027 l'intensità massima per le grandi imprese, a norma dell'art. 107, paragrafo 3, lett. a), TFUE, varia dal 30 al 40% a seconda delle Regioni⁴⁹.

Al riguardo, è di interesse considerare che si tratta di modifiche specificamente chieste dal Governo italiano ed autorizzate dalla Commissione europea. In particolare, richiamando quanto detto al paragrafo precedente in termini di procedura, in base al punto 189 degli Orientamenti, ciascuno Stato membro poteva notificare alla Commissione un'unica Carta degli aiuti a finalità regionale valida dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027 e il 19 ottobre 2021 le autorità italiane hanno notificato la propria proposta di Carta valida per il periodo considerato.

L'autorizzazione della Commissione europea è stata notificata il 2 dicembre 2021 (C(2021) 8655 final).

Ora, alcuni dati normativi sembrano essere a favore della diretta applicabilità dell'intensità massima di aiuto stabilita nella Carta 2022-2027, attualmente in vigore.

Al riguardo, va considerato che in base al paragrafo 153 degli Orientamenti «Per i regimi di aiuto automatici sotto forma di agevolazione fiscale, le intensità massime di aiuto previste dai presenti orientamenti possono essere applicate soltanto ai progetti avviati a partire dalla data in cui la maggiorazione della pertinente intensità massima di aiuto è diventata applicabile in virtù delle pertinenti norme nazionali. Per i progetti avviati prima di tale data, continuerà ad applicarsi l'intensità massima di aiuto approvata nell'ambito della precedente Carta degli aiuti a finalità regionale».

Tuttavia, questo meccanismo non opera per i regimi di aiuto non automatici. In assenza di una definizione negli Orientamenti di aiuti «automatici» si ritiene corretto individuare questi ultimi nei regimi che non richiedono una autorizzazione da parte dell'amministrazione finanziaria e che vengono quindi assunti direttamente dal contribuente. Questo si ritiene che non dovrebbe essere il caso del credito d'imposta ZES (che dovrebbe quindi essere considerato «non automatico») visto che per la sua fruizione è richiesta l'au-

⁴⁹ In relazione a questo aspetto, si segnala la posizione contraria espressa dall'Agenzia delle Entrate con la Circolare 21 settembre 2022, n. 32. L'Agenzia, in particolare, ha sostenuto che «L'articolo 1, comma 175, della legge n. 234 del 2021 ha riformulato il comma 98 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, adeguando il perimetro geografico di applicazione del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, per l'anno 2022, a quanto previsto dalla nuova Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027. Nessun intervento, invece, è stato operato con riguardo alla misura del citato credito che, pertanto, resta quella prevista nella previgente Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020».

torizzazione da parte dell'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 1, comma 103, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Ciò detto, per verificare se il riferimento alla Carta degli aiuti regionali debba «dinamicamente» essere riferito a quella «tempo per tempo» in vigore, può essere utile considerare anche l'evoluzione della disciplina interna del credito d'imposta qui in questione.

In particolare, va considerato che prima delle modifiche apportate dall'art. 7-*quater*, comma 1, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243, l'art. 1, comma 98, citato, determinava il credito d'imposta in una specifica misura percentuale (variabile a seconda delle dimensioni dell'impresa) «nei limiti e alle condizioni previsti dalla citata Carta».

In altri termini, la norma interna fissava autonomamente la misura del credito e non rinviava alla Carta per la sua determinazione: la Carta rappresentava esclusivamente il *limite della misura agevolativa*.

A seguito, invece, delle modifiche apportate dall'art. 7-*quater*, citato, il credito d'imposta è oggi riconosciuto nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale, quindi con un *riferimento diretto* alla Carta.

Questo porta a ritenere che con la modifica di cui all'art. 7-*quater* si sia voluto legare la misura del credito di imposta direttamente alla Carta e ciò legittimerebbe il convincimento che tale ultimo riferimento deve essere inteso in senso «dinamico», ossia alla Carta di volta in volta in vigore.

In questo senso, si possono considerare anche i chiarimenti resi dall'Agenzia delle Entrate in relazione all'efficacia della modifica della Carta degli aiuti a finalità regionale di cui alla decisione della Commissione europea C(2016) 5938 final del 23 settembre 2016, che ha incluso la Sardegna tra le Regioni della lett. *a*), con effetto dal 1° gennaio 2017.

Infatti, in questo contesto, ancorché la norma interna che ha recepito l'inclusione della Sardegna tra le Regioni della lett. *a*) di cui all'art. 107 TFUE sia entrata in vigore solo il 28 febbraio, l'Agenzia ha ritenuto che l'estensione all'intero territorio della Sardegna dell'agevolazione in commento dovesse operare sin dal 1° gennaio 2017 «Considerato che gli effetti della modifica della Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 decorrono dal 1° gennaio».

In sostanza, l'Agenzia delle Entrate ha considerato decisiva l'entrata in vigore della Carta degli aiuti, anche in assenza di una norma di recepimento interna (cfr. Circolare 13 aprile 2017, n. 12/E, par. 2.1).

Seguendo questo ragionamento, contrariamente a quanto sostenuto dall’Agenzia delle Entrate nella Circolare 32/2022 citata, si dovrebbe poter sostenere che la quantificazione del credito d’imposta qui in analisi oggi debba essere basata sulla Carta 2022-2027, entrata in vigore il 1° gennaio 2022 (come specificamente chiesto dalle autorità italiane).

Ciò detto, pur sussistendo i menzionati argomenti di natura interpretativa per sostenere che, per quanto attiene la misura del credito d’imposta, il riferimento operato dall’art. 1, comma 98, l. n. 208/2015 debba essere inteso alla Carta degli aiuti a finalità regionale in vigore nel periodo d’imposta di riferimento, è indubbio che il quadro normativo di riferimento è complesso e suscettibile di diverse interpretazioni.

Questo rappresenta esattamente la direzione opposta rispetto ad un sistema volto ad attirare investimenti di ampio respiro, che ha bisogno di chiarezza e certezza. Sarebbe pertanto fortemente auspicabile un chiarimento normativo al riguardo.

6. *Conclusioni*

Sintetizzando le considerazioni sopra svolte, si può dire che il credito d’imposta per i nuovi investimenti nelle ZES non costituisce certo un intervento isolato, e nel suo più ampio contesto vanno rintracciate le ragioni che spingono ad avvalersi di tutto lo spazio concesso dai vincoli esterni.

Richiamando il PNRR, si è visto che tale agevolazione si iscrive in un «movimento» di reazione, guidato dall’Europa, alla crisi economica post-pandemica, che peraltro acquista ulteriore significato alla luce del successivo aggravamento della situazione geo-politica in atto. Movimento che, per quanto riguarda l’Italia, ha chiara la priorità degli obiettivi di riduzione di quel divario territoriale che storicamente caratterizza il Mezzogiorno. E per il rilancio di quest’area del Paese, il PNRR sembra puntare con decisione anche sulle ZES.

Sul versante degli aiuti di Stato (i quali, come ricordato, possono esser visti in una logica non più solo di divieti a salvaguardia della concorrenza ma anche di strumenti funzionali alle politiche comunitarie, tra cui quella di coesione territoriale) si è cercato di evidenziare come gli interventi stimolati dal PNRR abbiano in parte già sfruttato margini a disposizione nella disciplina europea.

Ciò vale per l’elevazione da 50 a 100 milioni del costo agevo-

labile col credito d'imposta per ciascun progetto di investimento, operata dal d.l. n. 77/2021 e per l'estensione dell'agevolazione «all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti», di cui al d.l. n. 36/2022.

Restano importanti passi da fare.

In primo luogo, è urgente l'adeguamento del limite temporale degli investimenti agevolabili, attualmente fissato al 31 dicembre 2022, al periodo di validità della vigente «Carta degli aiuti a finalità regionale», valida dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027.

Altrettanto importante sarebbe consentire alle imprese che investono nelle ZES di godere del credito d'imposta nel modo più facile e ampio possibile. Ciò sia attraverso la maggiore semplificazione normativa possibile, espressamente auspicata dal PNRR, esigenza accresciuta dal tecnicismo delle regole sugli aiuti di Stato che in definitiva dettano le condizioni per fruire dell'agevolazione, sia, e soprattutto, con l'adeguamento della sua misura all'intensità massima consentita nella suddetta Carta degli aiuti.

Non a caso, si rammenta, il PNRR invoca la semplificazione in materia di ZES «anche tenuto conto del negoziato [allora, *N.d.R.*] in corso sulla Carta degli aiuti a finalità regionale», ed è singolare che le norme attuali sembrino non consentire l'accesso a tale intensità massima.

Su quest'ultimo punto, pur dando conto del diverso orientamento dell'Agenzia delle Entrate, si è proposto un percorso interpretativo che condurrebbe all'immediata applicazione dell'intensità massima consentita dalla vigente Carta degli aiuti o che, in ogni caso, giustificherebbe un intervento normativo chiarificatore.

Rimuovere questi ostacoli sarebbe forse un modo per contrastare il pericolo che la dichiarata destinazione preferenziale delle risorse del PNRR al Mezzogiorno possa svuotarsi strada facendo⁵⁰.

⁵⁰ Si rinvia alle criticità temute da S. Staiano, *op. cit.*, pp. 34 ss.

