



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNALI 2020 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ANNO VIII

ESTRATTO

LUIGI IACOBELLIS

Il conflitto fra aiuti di Stato in materia fiscale e politiche di sviluppo regionale nell'Unione Europea. Il caso delle fiscalizzazioni selettive degli oneri sociali nel Mezzogiorno



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEGLI ANNALI

Carlo Cusatelli – Gabriele Dell’Atti – Giuseppe Losappio

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione),
Francesca Altamura, Michele Calabria, Danila Certosino,
Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti,
Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone, Domenico Vizzielli

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
ex Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali>

ANNALI2020

ANNO VIII
DEL DIPARTIMENTO JONICO



Luigi Iacobellis

IL CONFLITTO FRA AIUTI DI STATO IN MATERIA FISCALE E POLITICHE
DI SVILUPPO REGIONALE NELL'UNIONE EUROPEA. IL CASO DELLE
FISCALIZZAZIONI SELETTIVE DEGLI ONERI SOCIALI NEL
MEZZOGIORNO*

ABSTRACT

Il contributo analizza il rapporto tra politiche regionali di sostegno e promozione delle aree depresse e disciplina comunitaria di tutela della concorrenza nel mercato unico UE, riprendendo il tema della fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia a sostegno del Mezzogiorno, conclusosi nel 1995 con un accordo tra Commissione europea e Governo italiano finalizzato all'eliminazione progressiva dell'istituto. A distanza di oltre venti anni, in un quadro rinnovato rispetto all'originaria disciplina del divieto di aiuti di Stato presente nei Trattati europei – grazie alle spinte della giurisprudenza della Corte di Giustizia e al vivace dibattito istituzionale e della dottrina sul tema -, si valuta la possibilità di reintrodurre parzialmente questa manovra di politica economica a sostegno delle imprese e dei lavoratori dei territori più disagiati, nel quadro del nuovo sistema, seppur temporaneo, di aiuti di Stato elaborato dalla Comunità europea come risposta alla tragica pandemia del Covid-19.

The contribution analyzes the relationship between regional support and promotion policies for depressed areas and EU regulations for the protection of competition in the single EU market, taking up the theme of the taxation of social security contributions in Italy in support of the South Italy, concluded in 1995 with an agreement between the Commission European Union and the Italian Government aimed at the progressive elimination of the institution. After more than twenty years, in a renewed framework compared to the original discipline of the prohibition of state aid present in the European Treaties - thanks to the thrusts of the jurisprudence of the Court of Justice and the lively institutional and doctrine debate on the subject - the possibility of partially reintroducing this economic policy action in support of businesses and workers in the most disadvantaged areas, within the framework of the new, albeit temporary, state aid system developed by the European Community as a response to the tragic Covid-19 pandemic.

PAROLE CHIAVE

Aiuti di Stato – Fiscalità – Sviluppo regionale

State aid - Taxation – Regional development

SOMMARIO: 1. Gli oneri sociali e la loro fiscalizzazione come misura di politica economica. – 2. Fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia a favore del Mezzogiorno: dal D.L. n. 706/1964 (Assunzione da parte dello Stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali) alla legge n. 214/1991 (Differimento del regime per gli sgravi contributivi nel Mezzogiorno). – 3. Gli orientamenti della Commissione Europea sulla fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia e la procedura di infrazione aperta il 25 giugno 1992. – 4. Le trattative, l'accordo e la decisione della Commissione Europea n. 95/455/CE del 1 marzo 1995. – 5. La nuova disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia regolata dal D.M. 22 giugno 1995, il progressivo abbandono dello strumento della fiscalizzazione degli oneri sociali per la

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema per *peer review*.

promozione del Mezzogiorno d'Italia e l'impatto sulle aree depresse. – 6. Il nuovo quadro temporaneo della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato come risposta alla situazione pandemica. – 7. La disciplina degli aiuti di Stato a finalità regionale, misure fiscali e selettività regionale degli aiuti. – 8. Oneri sociali, cuneo fiscale e politiche economiche per il rilancio delle aree depresse nel nuovo quadro temporaneo degli aiuti di Stato.

1. In Italia la fonte di finanziamento più rilevante delle principali erogazioni¹ del sistema di previdenza ed assistenza sociale è rappresentata dai contributi sociali, commisurati al valore delle retribuzioni e con aliquote differenziate da settore a settore², ripartite formalmente tra lavoratori e datori di lavoro³. I contributi che sono posti a carico del lavoratore sono trattenuti direttamente dal datore di lavoro, al quale la legge impone l'obbligo del versamento periodico agli enti incaricati.

Il sistema dei contributi sociali riflette generalmente il principio mutualistico posto alla base delle moderne assicurazioni sociali, finalizzato alla perequazione del rischio fra soggetti esposti in misura diversa, nell'ottica di una redistribuzione della ricchezza all'interno del gruppo assicurato⁴; nella pratica per alcuni settori tali oneri sociali sono stati spesso aumentati per sopperire alle necessità finanziarie degli enti previdenziali e per favorire alcune categorie, nell'ottica della cd. solidarietà sociale estesa⁵. Essendo commisurati alla massa retributiva, i contributi sociali sono stati ricondotti allo schema di imposizione speciale sulla produzione che incide direttamente sul costo del lavoro⁶.

Gli oneri sociali in Italia sono stati oggetto nel corso degli anni di forti critiche relativamente agli svantaggi⁷ che producono rispetto ad un possibile modello di finanziamento della previdenza sociale esclusivamente mediante imposte; si pensi alla distorsione realizzata⁸ a danno del fattore lavoro, con l'effetto di aumento dei costi nei

¹ Tra le più importanti, annoveriamo le pensioni di invalidità, pensioni di vecchiaia e ai superstiti, pensioni sociali, assistenza di malattia e maternità, assicurazione contro gli infortuni e malattie professionali, assegni familiari, sussidi di disoccupazione.

² Per una disamina delle aliquote contributive si rinvia al sito istituzionale INPS, dove sono analiticamente indicate, suddivise per tipologie e categoria.

³ Generalmente i contributi sociali sono commisurati al rischio medio della categoria senza alcun riferimento ai rischi individuali. In tal senso, secondo dottrina, i contributi mantengono un nesso col beneficio a cui il loro pagamento dà diritto.

⁴ Così S. Steve, *Lezioni di scienza delle finanze*, Cedam, Padova, 1972, p. 384.

⁵ Questo tipo di solidarietà implica che “*chi può paghi in favore di chi ha bisogno*”, realizzando una redistribuzione sistematica di reddito tra le singole categorie di assicurati e tra i cittadini in generale.

⁶ I contributi sociali sono stati spesso paragonati alle imposte, sia per la loro collocazione teorica che sul piano degli effetti pratici, ricondotti all'interno del *genus* imposte di scopo, il cui gettito è finalizzato al perseguimento di una determinata spesa-fine e non al bilancio generale dello Stato.

⁷ Relativamente ai vantaggi degli oneri sociali, si ravvisa certamente la convenienza politica a non aumentare il carico tributario generale che si avrebbe in caso di fiscalizzazione. A questo si aggiungono le facilitazioni in merito all'accertamento e alla riscossione dei contributi: essendo certa la base imponibile (il salario lordo) ed essendo trattenuti alla fonte, sarebbero semplificati i controlli ed in ogni caso certo e velocizzato il relativo gettito da parte dello Stato.

⁸ Un altro svantaggio è costituito dal loro carattere tendenzialmente regressivo, essendo basati su aliquote proporzionali, a causa dell'esclusione dalla loro determinazione di importanti componenti del reddito personale, come le rendite, gli interessi e i dividendi.

processi di produzione⁹, essendo questi commisurati all'occupazione e all'ammontare dei salari. Per questo motivo, a più riprese, sono state proposte manovre economiche finalizzate ad una generalizzata o parziale fiscalizzazione degli oneri sociali.

Con il termine *fiscalizzazione degli oneri sociali* si intende una variazione, temporanea o definitiva, nella struttura delle entrate dell'Amministrazione pubblica consistente nel passaggio, totale o parziale, dal finanziamento della previdenza e assistenza sociale con contributi commisurati al salario al reperimento delle relative risorse mediante imposte¹⁰.

La fiscalizzazione degli oneri sociali come strumento di politica economica può realizzare diversi obiettivi, tra cui due rilevanti:

- *finalità espansive*: se intrapresa in una fase di recessione economica, la fiscalizzazione degli oneri sociali può espandere la domanda interna di beni di consumo (attraverso il maggior reddito disponibile per le famiglie, essendosi ridotte le aliquote contributive a carico dei lavoratori) e di beni di investimento (attraverso la maggiore liquidità delle imprese per le quote contributive ridotte a carico dei datori di lavoro e l'ampliamento dei margini di profitto conseguenti alla riduzione del costo del lavoro)¹¹;
- *obiettivi strutturali*: favorire determinate tipologie di attività produttive o avvantaggiare alcune aree del Paese particolarmente depresse; la fiscalizzazione viene adottata per incentivare determinati settori o la localizzazione di nuovi investimenti in particolari zone¹².

La fiscalizzazione degli oneri sociali richiede che siano soddisfatte due condizioni¹³: il sistema fiscale deve essere conforme ai criteri di equità generalmente accettati - tendenzialmente progressivi - e che l'evasione fiscale del Paese sia tollerabile; il bilancio pubblico deve essere in grado di sopportare l'onere derivante dal finanziamento della sicurezza sociale con le imposte, senza essere costretto a rinunciare al raggiungimento di altri obiettivi.

⁹ Tale affermazione, alla base delle tesi in favore della fiscalizzazione degli oneri sociali, è basata sull'ipotesi che non si realizzi traslazione degli importi dei contributi da parte dei datori di lavoro sui redditi dei lavoratori, nel senso che il salario non aumenterebbe in assenza di oneri sociali a tutto vantaggio del profitto delle imprese veicolato ai nuovi investimenti.

¹⁰ E. Fornero, voce *Fiscalizzazione degli oneri sociali*, *Novissimo digesto, appendice*, 1982, III, p. 784.

¹¹ Affinché gli obiettivi di espansione economica siano raggiunti è chiaramente necessario che la fiscalizzazione non venga finanziata con un mero aumento di imposte, perché altrimenti si avrebbe un effetto di restrizione della domanda in grado di compensare l'effetto espansivo della fiscalizzazione; lo Stato, ove possibile, potrebbe far ricorso ad un allargamento della base monetaria o all'indebitamento pubblico. In altri termini la fiscalizzazione degli oneri sociali in un contesto di recessione economica può considerarsi una manovra della politica di bilancio costituita da uno sgravio del prelievo fiscale presso le famiglie (lavoratori), le imprese (datori di lavoro) o entrambi. Così E. Fornero, voce *Fiscalizzazione...*, cit., p. 787.

¹² In determinati casi con effetti più incisivi dal punto di vista dell'occupazione rispetto a interventi sui sistemi dei contributi in conto capitale o di agevolazioni creditizie, in quanto in grado di favorire investimenti ad alta intensità di lavoro.

¹³ S. Steve, *Lezioni di scienza...*, cit., p. 376 e ss.

Mancando queste condizioni la fiscalizzazione non risulterebbe auspicabile perché in assenza del primo requisito potrebbero essere inficiate, se non travolte, le finalità redistributive tipiche dei sistemi moderni di sicurezza sociale; in assenza della seconda condizione, invece, potrebbero essere sacrificati nel bilancio pubblico - caricato di tali pesanti oneri - le spese per investimenti pubblici o per altri programmi a medio termine¹⁴.

Nella realtà nessun ordinamento ha mai realizzato un provvedimento generale di fiscalizzazione degli oneri sociali; tuttavia, in molti casi, si è provveduto per settori o aree geografiche, con rilevante beneficio dei destinatari del provvedimento e dell'intero sistema economico e sociale nazionale, come è avvenuto in Italia in favore del Mezzogiorno, a partire dalla seconda metà del secolo scorso.

2. Dopo un decennio di rapido sviluppo dell'economia italiana, sia in termini di reddito che di occupazione, nel 1963 si registrò un brusco arresto dell'attività produttiva, con conseguente aumento della disoccupazione e crollo degli investimenti¹⁵. Il primo provvedimento in Italia di fiscalizzazione degli oneri sociali con esplicite finalità di politica economica venne quindi adottato dal governo italiano con il D.L. n. 706 del 31 agosto 1964¹⁶ (rubricato *Assunzione da parte dello Stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali*¹⁷). Con tale decreto, lo Stato italiano fiscalizzava una parte degli oneri sociali gravanti sulla produzione per intervenire sulla congiuntura economica finalizzata alla ripresa:

¹⁴ Così E. Fornero, voce *Fiscalizzazione...*, cit., p. 787.

¹⁵ Le cause della recessione economica furono molte, prima fra tutte l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto. Sul punto E. Fornero, voce *Fiscalizzazione...*, cit., p. 788.

¹⁶ Decreto legge convertito dalla Legge 21 ottobre 1964, n. 999 (in G.U. 29/10/1964, n. 266).

¹⁷ A norma dell'art. 1 del decreto «*per il periodo dal 1 settembre 1964 al 31 dicembre 1964, il fabbisogno finanziario per la gestione della assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, esclusa la parte di esso coperta dai proventi del contributo base, nonché l'onere costituito dalla quota parte del contributo per detta assicurazione dovuto all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie ai sensi dell'art. 6, comma secondo, della legge 4 agosto 1955, n. 692, sono posti a carico dello Stato che vi provvede con un contributo straordinario complessivo di lire 47,4 miliardi, da ripartirsi ai titoli sopra indicati fra l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, nella proporzione di 7 decimi e 3 decimi. Fermo restando il concorso dello Stato al finanziamento dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, previsto dall'art. 43 della legge 29 aprile 1949, n. 264 e dall'art. 3 del decreto legislativo 23 agosto 1946, n. 201, lo Stato concorre al finanziamento della stessa assicurazione obbligatoria per il periodo dal 1 settembre 1964 al 31 dicembre 1964, con un ulteriore contributo straordinario di lire 6,1 miliardi. Per lo stesso periodo indicato nei precedenti commi, l'onere costituito dal contributo di solidarietà previsto dall'art. 4, lettera b), della legge 26 febbraio 1963, n. 329, a favore dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, è posto a carico dello Stato che vi provvede con un contributo straordinario di lire 9,7 miliardi. Fermo restando il concorso dello Stato al finanziamento del Fondo per l'adeguamento delle pensioni, stabilito dall'art. 16 della legge 4 aprile 1952, n. 218, dall'art. 13 della legge 20 febbraio 1958, n. 55, dall'articolo 11, lettera b), della legge 13 marzo 1958, n. 250 e dall'art. 19 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, lo Stato concorre al finanziamento dello stesso Fondo per il periodo dal 1 settembre 1964 al 31 dicembre 1964 con un ulteriore contributo straordinario di lire 6,8 miliardi».*

- assumendosi un onere di 6,8 miliardi di lire a favore del Fondo Adeguamento Pensioni F.A.P. e riducendo la relativa aliquota contributiva dello 0,35% dovuta dai lavoratori;
- assumendosi un onere di 6,1 miliardi di lire per l'assicurazione contro la disoccupazione e riducendo la relativa aliquota contributiva dello 0,30% dovuta dai datori di lavoro;
- assumendosi un onere di 33,18 miliardi di lire per l'assicurazione contro la tubercolosi abolendo totalmente l'intero contributo integrativo del 2% dovuto dai datori di lavoro¹⁸.

Il provvedimento di fiscalizzazione parziale degli oneri sociali approvato nel 1964 venne finanziato con un aumento dell'imposta generale sull'entrata (IGE)¹⁹, elevando la relativa aliquota dal 3,3% al 4%. Occorre ricordare che l'IGE colpiva i corrispettivi versati per l'importazione di merci, l'acquisto di materie prime o di prodotti semilavorati, la commercializzazione dei beni finiti sul mercato al dettaglio, le prestazioni professionali e gli scambi tra privati riconducibili ad atti di commercio occasionale²⁰; la struttura plurifase del tributo risultava fortemente distorsiva poiché ad ogni passaggio industriale o commerciale tendeva ad accrescere il prezzo del bene, non essendo consentita la deduzione dalla base d'imposta dei tributi versati nelle fasi precedenti.

¹⁸ L'art. 2 del D.L. n. 706/1964 stabiliva testualmente che «a decorrere dal periodo di paga corrente alla data del 1 settembre 1964 e fino alla scadenza del periodo di paga in corso alla data del 31 dicembre 1964, è stabilita la esenzione dalle seguenti contribuzioni: a) contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi di cui all'art. 21, comma secondo, della legge 4 aprile 1952, n. 218, stabilito nella misura del 2% delle retribuzioni con decreto legislativo 2 febbraio 1960, n. 54, e nella misura di lire 6,22 per giornata di lavoro in agricoltura con decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1957, n. 853; b) contributo di solidarietà di cui all'art. 4, lettera b), della legge 26 febbraio 1963, n. 329, stabilito nella misura dello 0,58% delle retribuzioni. Per lo stesso periodo indicato al precedente comma, le misure dei contributi sottoelencati sono così modificate: a) la misura del contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, stabilita dall'art. 2 del decreto legislativo 2 febbraio 1960, n. 54, in ragione del 2,30% delle retribuzioni è ridotta al 2% delle retribuzioni; b) la misura del contributo dovuto al Fondo per l'adeguamento delle pensioni, stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1964, n. 118, in ragione del 19% delle retribuzioni, è ridotta al 18,65% delle retribuzioni, di cui il 12,65% a carico del datore di lavoro ed il 6% a carico del lavoratore».

¹⁹ L'imposta generale sulle entrate (IGE), istituita dal r.d.l. 2/1940, convertito nella l. 762/1940 e soppressa a decorrere dal 1 gennaio 1973 (d.p.r. 633/1972) con la contestuale istituzione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

²⁰ G. Crudo, voce *Imposta generale sulle entrate (IGE)*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Enciclopedia Treccani Online, 2012. La base imponibile dell'IGE era da individuare nel medesimo valore dell'operazione; risultavano escluse le somme percepite per l'acquisto di strumenti finanziari (titoli azionari e obbligazionari) e di quote societarie, il controvalore per l'accensione e l'estinzione dei contratti di mutuo, il prezzo versato per l'acquisto di beni immobili. Tali operazioni erano considerate movimenti di capitale, vale a dire trasferimenti di beni non collegati direttamente con l'esercizio dell'industria e del commercio, atti d'investimento (e disinvestimento) assoggettati all'imposta sugli affari. Il momento impositivo coincideva con l'immissione della merce nel processo industriale, con la messa in commercio e la prestazione del servizio.

Il provvedimento venne successivamente prorogato per tutto il 1965²¹ con una ulteriore fiscalizzazione del 3% del contributo dovuto dai datori di lavoro al Fondo Assistenza e Previdenza (F.A.P.); in questo caso lo Stato assicurò la copertura del provvedimento attraverso l'indebitamento pubblico, sfruttando la vasta disponibilità sul mercato dei capitali e l'elevata liquidità degli istituti di credito. L'effetto espansionistico fu maggiore del precedente, non derivando soltanto dalle maggiori esportazioni ma anche dalla più elevata domanda interna di consumi e investimenti²². Il Parlamento decise, quindi, con legge 6 agosto 1966, n. 626 (*Proroga dell'efficacia delle norme sull'assunzione da parte dello stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie*)²³ di prorogare per un ulteriore anno le misure, per tutto il periodo di imposta 1966. Più complesse e articolate furono le norme dei successivi provvedimenti generalizzati di fiscalizzazione degli oneri sociali, adottati in Italia a distanza di dieci anni²⁴, come parte della manovra stabilizzatrice avente lo scopo principale di ridurre il tasso di inflazione e di riequilibrare i conti del Paese, nell'ambito di un piano di austerità che tendeva a contrastare il disavanzo pubblico ed il costo del lavoro²⁵.

I provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali²⁶, essendo applicati in via generalizzata su tutto il territorio nazionale, risultavano compatibili con la disciplina comunitaria di aiuti di Stato, diversamente da quanto accaduto per quelli fondati sulla

²¹ Decreto legge 15 marzo 1965 n. 124 (*Interventi per la ripresa della economia nazionale*) convertito con modificazioni dalla L. 13 maggio 1965, n. 431, artt. 37 e 38. L'importo del minor gettito contributivo che si determinò per il Fondo adeguamento delle pensioni venne posto a carico dello Stato con un contributo straordinario complessivo di lire 85.000 milioni per l'esercizio 1965 e di lire 42.000 milioni per l'esercizio 1966.

²² A. Majocchi, *L'efficacia congiunturale della manovra dei contributi per la sicurezza sociale*, in *Rivista Internazionale di Scienze sociali*, gen.-feb. 1969, p. 32.

²³ Come disposto dall'art. 2, l'importo del minor gettito contributivo che si determinò per le gestioni assicurative venne posto a carico dello Stato che vi provvide con un contributo straordinario di lire 224.502,8 milioni ripartito come segue:

- lire 148.000 milioni, a favore dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, da suddividere fra l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, nella proporzione, rispettivamente, di sette decimi e tre decimi;

- lire 18.900 milioni a favore dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale;

- lire 35.552,8 milioni, a titolo di concorso al finanziamento dell'assistenza di malattia per i lavoratori agricoli, di cui lire 34.800 milioni a favore dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie;

- lire 373,5 milioni a favore della Cassa mutua provinciale di malattia di Trento e lire 379,3 milioni a favore della Cassa mutua provinciale di malattia di Bolzano;

- lire 22.050 milioni a favore del Fondo per l'adeguamento delle pensioni, gestito dall'Istituto nazionale della previdenza sociale.

²⁴ Decreto legge 7 febbraio 1977 n. 15, convertito in legge 7 aprile 1977 n. 102. Negli anni successivi furono disposte numerose proroghe, ampliandone la portata del regime di fiscalizzazione.

²⁵ E. Fornero, voce *Fiscalizzazione...*, cit., p. 789.

²⁶ Per uno studio sui dati, A. Festa, *Sgravi fiscali nel mezzogiorno e fiscalizzazione degli oneri sociali. Analisi dell'impatto del cuneo fiscale sull'occupazione regionale in Italia*, in *Quaderni di Economia del lavoro*, n. 97/2012, p. 147.

selettività regionale ed aventi come destinatarie le aree depresse del Mezzogiorno d'Italia.

Provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali furono introdotti sin dal decreto legge n. 918 del 30 agosto 1968 (rubricato *Provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio di oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato*, convertito in legge n. 1089/1968²⁷), per incentivare l'occupazione nel Mezzogiorno e per bilanciare gli effetti dell'eliminazione delle gabbie salariali²⁸. Il provvedimento prevedeva per più di un quadriennio²⁹ la concessione di uno sgravio sul complesso dei contributi da corrispondere all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) dalle aziende industriali ed artigiane che impiegavano dipendenti nei territori delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, alle province di Latina e di Frosinone, ai comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Città ducale, ai comuni compresi nella zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto, ai comuni della provincia di Roma, compresi nella zona del comprensorio di bonifica di Latina, all'isola d'Elba, nonché agli interi territori dei comuni di Isola del Giglio e di Capraia³⁰. Lo sgravio contributivo era stabilito nella misura del 10%³¹ delle retribuzioni assoggettate alla contribuzione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria corrisposta ai dipendenti che effettivamente lavorano nei territori menzionati, al netto dei compensi per lavoro considerato straordinario dai contratti collettivi e, in mancanza, dalla legge. Tale sgravio contributivo si distribuiva fra i datori di lavoro ed i lavoratori, tenuto conto della percentuale con cui rispettivamente concorrevano al complesso dei contributi per le assicurazioni sociali obbligatorie, nella misura dell'8,50% e dell'1,50% delle retribuzioni. Veniva concesso un ulteriore sgravio contributivo, nella misura del 10% delle retribuzioni, corrisposto al solo personale assunto posteriormente alla data del 30 settembre 1968 e risultante superiore al numero complessivo dei lavoratori occupati dalla azienda nei territori del Mezzogiorno alla data medesima, ancorché lavoranti ad orario ridotto o sospesi³². L'importo dello sgravio venne posto a carico

²⁷ Legge 25 ottobre 1968, n. 1089, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, recante provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio di oneri sociali per favorire nuovi investimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato e nuove norme sui territori depressi del centro-nord, sulla ricerca scientifica e tecnologica e sulle ferrovie dello Stato.

²⁸ Per un approfondimento si veda G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli editore, Roma, 1997.

²⁹ A decorrere dal periodo di paga successivo a quello in corso alla data del 31 agosto 1968 e fino a tutto il periodo di paga in corso alla data del 31 dicembre 1972.

³⁰ Come previsto dall'art. 1 del Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523.

³¹ Nel decreto legge la misura era del 12%, poi ridotta in sede di conversione.

³² Ai fini della determinazione della misura dello sgravio aggiuntivo, si considerava il complesso dei lavoratori dipendenti dalla stessa impresa ancorché distribuiti in diversi stabilimenti, cantieri ed altre unità operative svolgenti la propria attività nei territori anzidetti. Per ognuno dei lavoratori in attività di servizio alla data del 30 settembre 1968, licenziato successivamente alla data stessa, si escludeva dalla

dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, gestita dall'INPS, con corrispondente apporto dello Stato, determinato in complessivi 466.500 milioni di lire³³.

Dopo successive proroghe, bisognerà attendere il *Testo unico recante la disciplina degli interventi straordinari nel Mezzogiorno*, approvato con il D.P.R. n. 218 del 6 marzo 1978, per una riorganizzazione del sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali per le aree depresse. All'art. 59 veniva confermato fino al 1980 l'impianto di fiscalizzazione degli oneri sociali previgente con alcune integrazioni³⁴; lo Stato italiano questa volta intese far ricorso al mercato finanziario per la copertura dei costi della fiscalizzazione, nella forma di assunzione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche o con altri Istituti di credito a medio e lungo termine, con le emissioni di buoni poliennali del tesoro e certificati di credito.

Gli anni Ottanta furono caratterizzati da provvedimenti alluvionali e di proroga del regime. Da menzionare la legge 1 marzo 1986, n. 64 rubricata *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* e dalla legge 31 luglio 1986, n. 440³⁵ recante la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno. La disciplina prevedeva, tra l'altro, per quanto riguardava le imprese non agricole, un esonero totale dagli oneri per i primi dieci anni seguenti l'assunzione per ogni nuovo impiego creato, e una riduzione generale equivalente all'8,50 % della

determinazione della misura delle retribuzioni, sulle quali calcolare l'ulteriore sgravio contributi, la retribuzione corrisposta ad uno dei lavoratori, assunti dopo la data suddetta seguendo l'ordine di assunzione fino a concorrenza della copertura dei posti in essere alla data del 30 settembre 1968. Gli imprenditori erano tenuti a fornire all'Istituto nazionale della previdenza sociale tutte le notizie e le documentazioni necessarie a dimostrare il diritto all'applicazione degli sgravi e l'esatta determinazione degli stessi. I datori di lavoro deducevano l'importo degli sgravi dal complesso delle somme dovute per contributi all'Istituto nazionale della previdenza sociale. Il datore di lavoro che applicava gli sgravi in misura maggiore di quella prevista a norma del presente decreto, era tenuto a versare una somma pari a cinque volte l'importo dello sgravio indebitamente applicato. I proventi derivanti all'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'applicazione delle sanzioni previste erano devoluti alla gestione per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

³³ Da erogarsi, in rate bimestrali anticipate, nei seguenti importi annuali: lire 27.600 milioni per l'anno 1968; lire 86.600 milioni per l'anno 1969; lire 100.700 milioni per l'anno 1970; lire 116.800 milioni per l'anno 1971; lire 134.800 milioni per l'anno 1972.

³⁴ Ad esempio l'elevazione dello sgravio dal 10% al 20% per i lavoratori assunti anteriormente al 1 ottobre 1968 che prestavano la propria opera alle dipendenze della stessa azienda alla data del 1 luglio 1972; a decorrere dal periodo di paga successivo a quello in corso alla data del 31 ottobre 1968 e fino a tutto il periodo di paga in corso alla data del 31 dicembre 1980, alle aziende industriali era concesso un ulteriore sgravio contributivo, nella misura del 10% delle retribuzioni corrisposto al solo personale assunto posteriormente alla data del 30 settembre 1968 e risultante superiore al numero complessivo dei lavoratori occupati dalla azienda nei sopra indicati territori del Mezzogiorno alla data medesima, ancorché lavoratori ad orario ridotto o sospesi.

³⁵ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 luglio 1986, n. 328.

retribuzione soggetta ad oneri; erano inoltre autorizzate riduzioni supplementari rilevanti in funzione delle date di assunzione³⁶.

L'utilizzo dello strumento della proroga caratterizzò anche l'inizio degli anni Novanta: con decreto-legge 19 gennaio 1991 n. 18, convertito in legge n. 214/1991³⁷ si dispose un ulteriore differimento del regime degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno. Tuttavia le istituzioni comunitarie cominciarono a valutare negativamente la disciplina ormai quasi stabilizzata e non temporanea della fiscalizzazione degli oneri sociali nelle aree del Mezzogiorno, ravvisando una violazione della disciplina degli aiuti di Stato.

3. La Commissione aveva costantemente monitorato i primi atti legislativi di fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia fino al d.l. del 30 dicembre 1979, n. 633 compreso, e li aveva valutati ai sensi dell'articolo 92 TCE del Trattato (oggi 107 TFUE) con decisione 80/932/CEE.

La Commissione rilevava, infatti, che il regime di fiscalizzazione realizzato escludeva dal beneficio della riduzione taluni settori dell'attività economica e che questo fattore privava di quel carattere generale che permetteva di non considerarlo un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato CEE³⁸; considerava, inoltre, notorio che i settori del tessile, dell'abbigliamento, delle calzature e del cuoio, che beneficiavano in misura particolare dell'aiuto in questione, attraversavano un momento difficile in tutta la Comunità con una concorrenza molto vivace tra gli Stati membri. Posto che il sistema era articolato - direttamente o indirettamente - in differenze settoriali di fiscalizzazione, la Commissione aveva ritenuto che talune di tali differenze, per ragioni riguardanti unicamente il loro carattere temporaneo e la loro selettività marginale, non fossero da considerarsi come aiuti di Stato.

Come illustrato nel paragrafo precedente, dalla fine degli anni Settanta le autorità italiane avevano inoltre accordato a talune imprese altre riduzioni degli oneri sociali, nel contesto di una rinnovata politica di fiscalizzazione di alcuni oneri; misure disciplinate da decine di atti legislativi, specificatamente di proroga e contestuale lieve estensione della misura. La legge 1 marzo 1986, n. 64, era stata dichiarata compatibile

³⁶ Lo stanziamento destinato dall'articolo 18 della legge a questa misura, nel quadro dello stanziamento globale di 120 000 miliardi di LIT (60 000 MECU) per l'insieme della legge n. 64, era di 30 000 miliardi di LIT (15 000 MECU).

³⁷ Legge 19 luglio 1991, n. 214 (in Gazz. Uff., 20 luglio, n. 169). - Differimento del regime per gli sgravi contributivi nel Mezzogiorno. La legge è stata abrogata dall'articolo 24 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, con la decorrenza prevista dal comma 1 del medesimo articolo 24.

³⁸ Nella prospettiva di un riequilibrio generale volto ad estendere a termine il sistema di fiscalizzazione all'insieme dei settori dell'economia italiana, la Commissione riconosceva sin da quella pronuncia che l'intervento del legislatore italiano si sarebbe potuto tradurre in una realizzazione a tappe successive e che il sistema attuale rivelava già un carattere relativamente generale, dato che si applicava all'insieme dell'industria.

col mercato comune, a certe condizioni, con decisione 88/318/CEE³⁹ della Commissione. Le autorità italiane avevano, quindi, fatto ampio uso della facoltà loro accordata in materia di oneri sociali, adottando nel corso degli anni diversi atti che avevano permesso alle imprese del Mezzogiorno di avvalersi senza soluzione di

³⁹ Nello specifico si prevedeva «gli aiuti di cui alla legge 1 marzo 1986, n. 64 e al DPR 6 marzo 1978, n. 218, concessi nelle province dell'Aquila, di Teramo, di Pescara e di Chieti, sono compatibili con il mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CEE. La Commissione procederà ad un riesame della situazione socioeconomica di dette province entro la fine del 1990 per valutare la compatibilità col mercato comune degli aiuti in oggetto per il periodo successivo al 31 dicembre 1990. Gli aiuti di cui alla legge n. 64/1986 e al DPR n. 218/1978 concessi nella provincia di Frosinone, sono compatibili col mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CEE purché la loro intensità sia inferiore al 30 % esn. Tuttavia, in via transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 1990, gli aiuti di cui agli articoli 9, 10, 12 e 14, paragrafi 3 e 4 della legge n. 64/1986, e agli articoli 59, 101 e 105 del DPR n. 218/1978 possono essere concessi indipendentemente dal limite di intensità del 30 %. Gli aiuti di cui alla legge n. 64/1986 e al DPR n. 218/1978, concessi nelle province di Latina e di Rieti, sono incompatibili col mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE. Tuttavia, in via transitoria gli aiuti di cui agli articoli 59, 63, 69, 70, 101, 102 e 105 del DPR n. 218/1978 possono essere concessi fino e non oltre il 31 dicembre 1992. Gli aiuti di cui alla legge n. 64/1986 e al DPR n. 218/1978, concessi nelle province di Ascoli Piceno e di Roma, sono incompatibili col mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE. Tuttavia, in via transitoria, gli aiuti di cui agli articoli 59, 63, 69, 70, 101, 102 e 105 del DPR n. 218/1978 possono essere concessi fino e non oltre il 31 dicembre 1990. La garanzia sussidiaria all'esportazione a favore delle imprese industriali a norma dell'articolo 15, paragrafo 5 della legge n. 64/1986 è incompatibile col mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE. L'Italia è tenuta a sopprimere detto aiuto. Per quanto riguarda i prodotti di cui all'allegato II del trattato CEE, le tariffe di trasporto agevolate di cui all'articolo 17, paragrafi 11, 12 e 13 della legge n. 64/1986 sono incompatibili col mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE. L'Italia è tenuta a sopprimere detti aiuti. Gli sgravi contributivi di cui all'articolo 59 del DPR n. 218/1978 a favore delle imprese di trasformazione dei prodotti di cui all'allegato II del trattato CEE sono incompatibili col mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE. Tuttavia, essi possono essere concessi, in via transitoria, per la provincia di Frosinone fino e non oltre il 31 dicembre 1990, per le province di Latina e Rieti fino e non oltre il 31 dicembre 1992 e per le province di Ascoli Piceno e Roma fino e non oltre il 31 dicembre 1990. Per le province di cui all'articolo 1 del DPR 218/1978 diverse da quelle menzionate al paragrafo 1 del presente articolo, gli sgravi contributivi sono compatibili col mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CEE e possono essere concessi fino e non oltre il 31 dicembre 1993. Tuttavia, per quanto riguarda le province di l'Aquila, Teramo, Pescara e Chieti, la compatibilità di questi aiuti sarà riesaminata alle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo 2 della presente decisione. La Commissione si riserva di prendere posizione ulteriormente sulle disposizioni della legge n. 64/1986 riguardanti i fondi di finanziamento dell'innovazione a favore delle piccole e medie imprese (articolo 12, paragrafo 4), le commesse pubbliche (articolo 17, paragrafi 14, 15, 16 e 17) e la garanzia contro le variazioni dei cambi (articolo 17, paragrafo 5). Nell'applicazione della presente decisione, l'Italia è tenuta a rispettare le disposizioni e i regolamenti comunitari in vigore o che saranno adottati dalle istituzioni comunitarie in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuto nei settori dell'industria, dell'agricoltura e della pesca. L'Italia è tenuta a presentare ogni anno, entro la fine di giugno, alla Commissione una relazione contenente informazioni sulla entità totale degli aiuti regionali concessi (o sulle minori entrate riscosse in caso di sgravi fiscali) per tipo di aiuto, numero di aiuti erogati, luogo di concessione e settori e imprese interessati. Tali informazioni saranno articolate per regione (livello III in conformità della nomenclatura delle unità territoriali definite dall'istituto statistico delle Comunità europee) e per settore (suddivisione settoriale a due cifre in conformità della classificazione generale industriale delle attività economiche definita dall'istituto statistico delle Comunità europee)».

continuità del massimo delle riduzioni ammesse. La riduzione media per impresa (tasso di base e riduzioni supplementari) era stata di circa il 20%. Lo stanziamento di 30000 miliardi di lire si era esaurito nel 1989 e la misura era stata rifinanziata con diversi atti legislativi non notificati ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato, per un importo globale di 8.188 miliardi di lire. La Commissione aveva dichiarato compatibili col mercato comune tali rifinanziamenti con decisione del 2 ottobre 1991. A partire dal 1 luglio 1990, in applicazione della legge 28 ottobre 1980, n. 687, le imprese del Mezzogiorno avevano ottenuto una riduzione selettiva del 2,54 % rispetto alle imprese site nelle altre regioni italiane; questo beneficio raggiunse il 6,20% a partire dal 1990⁴⁰.

Fino al 1992, quindi, la Commissione aveva sempre autorizzato la disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno approvata dall'Italia, al massimo limitando alcune disposizioni ma in ogni caso autorizzando l'impianto costruito.

Con lettera dell'8 ottobre 1992, le autorità italiane notificavano alla Commissione⁴¹, il disegno di legge n. 1536 dell'8 settembre 1992⁴², recante tra l'altro:

- all'articolo 1⁴³, il rifinanziamento per il periodo dal 1 dicembre 1991 al 30 novembre 1992 della riduzione degli oneri sociali prevista dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, relativa alla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno;
- all'articolo 2⁴⁴, una misura di fiscalizzazione (assunzione a carico del bilancio statale) di oneri sociali per il periodo dal 1 gennaio 1992 al 31 dicembre 1993,

⁴⁰ Dal 1990 veniva eliminate le differenze settoriali con il decreto legge del 4 giugno 1990, n. 210.

⁴¹ Sempre ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del TCE.

⁴² Il disegno di legge sostituiva un decreto legge del 21 gennaio 1992, n. 14, relativo alla stessa materia, non notificato ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato, reiterato da ultimo con un decreto legge del 21 luglio 1992, anch'esso non notificato, nei confronti del quale la Commissione aveva aperto la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2 del trattato con decisione del 25 giugno 1992. Poiché i decreti legge citati non erano stati convertiti in legge nel termine previsto ed erano destinati ad essere sostituiti mediante il disegno di legge n. 1536 in esame, con decisione del 18 novembre 1992 ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato la Commissione constatava che la decisione del 25 giugno 1992 era divenuta priva d'oggetto e apriva la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2 del trattato nei confronti del disegno di legge n. 1536, per la parte relativa alle misure indicate.

⁴³ L'articolo 1 del disegno di legge prorogava le riduzioni degli oneri sociali nel Mezzogiorno dal 1 dicembre 1991 al 30 novembre 1992, limitava ad un anno l'esonero totale, riduceva al 7,50 % la riduzione generale e rifinanziava la misura per un totale di 6.766 miliardi di lire.

⁴⁴ L'articolo 2 del disegno di legge aumentava - fino al 31 dicembre 1993 - l'assunzione a carico del bilancio statale dell'insieme degli oneri sociali impropri: questo aumento era dell'1,44 % per le imprese del Centro Nord e dell'1,40% per le imprese site nelle altre regioni. Come le autorità italiane avevano sottolineato nel confronto con le istituzioni comunitarie, il vantaggio differenziale in favore delle imprese del Mezzogiorno dovuto alla fiscalizzazione, che era del 6,20% a partire dal decreto legge del 4 giugno 1990, n. 210, si riduceva dello 0,04%, passando dal 6,20 % al 6,16 %. Il paragrafo 4 dello stesso articolo 2, infine, introduceva un nuovo esonero dello 0,40 % a favore di certe imprese del settore edile. Le autorità italiane avevano precisato che questa misura era identica per tutto il territorio nazionale e non comportava selettività settoriali. Il settore edile era infatti escluso su tutto il territorio nazionale dalla misura accordata all'insieme degli altri settori. L'attribuzione dello 0,40% di fiscalizzazione su tutto il territorio era un primo passo verso il superamento di questa situazione discriminatoria e pertanto, secondo l'Italia, non costituiva aiuto di Stato.

che confermava una ulteriore riduzione selettiva degli oneri sociali a favore delle imprese site nel Mezzogiorno.

Lo stanziamento previsto per le misure di fiscalizzazione dal disegno di legge in esame era di 4.200 miliardi di lire.

La Commissione europea, quindi, notificava al governo italiano il 18 novembre 1992⁴⁵ l'apertura della procedura di infrazione per incompatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato⁴⁶, concedendo all'Italia il termine di un mese per presentare osservazioni.

Secondo la Commissione, quale che fosse l'obiettivo economico o sociale perseguito, le misure di riduzione selettiva degli oneri sociali di cui agli articoli 1 e 2 del disegno di legge n. 1536 costituivano aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato, poiché avevano l'effetto di ridurre a favore delle imprese situate nelle regioni del Mezzogiorno i costi degli oneri sociali che gravavano normalmente sulle imprese italiane; le misure adottate dall'Italia, quindi, falsavano la concorrenza ed erano suscettibili, stante la loro destinazione a tutte le imprese di tali regioni, di incidere sugli scambi⁴⁷.

La Commissione precisava che le misure di fiscalizzazione non costituivano aiuti se misure generali volte a ridurre in maniera uniforme, per l'insieme delle imprese di uno Stato membro, il costo degli oneri sociali; le riduzioni selettive che favorivano certe imprese rispetto alle altre nello stesso Stato membro - indipendentemente dal fatto che questa selettività si espletasse a livello individuale, settoriale o (come nel caso di specie) regionale - costituivano, per il differenziale di riduzione, aiuti di Stato vietati.

Nelle decisioni sulla compatibilità comunitaria della legge del Mezzogiorno⁴⁸, la Commissione aveva considerato compatibili, in ragione delle condizioni chiaramente

⁴⁵ Anche con la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, venne data informazione agli altri Stati membri ed ai terzi interessati; nessun altro Stato membro né terzo interessato si avvalse della facoltà di presentare osservazioni.

⁴⁶ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 46. Gli autori sostengono che «l'eliminazione degli sgravi deriva da una contestazione comunitaria finalizzata alla tutela della concorrenza: alte e prolungate aliquote di sgravio costituiscono un «aiuto al funzionamento» e come tali distorcono la concorrenza. La materia è assai opinabile [Svimez 1995; Bodo e Viesti 1997]. La stessa Commissione europea ha accettato in precedenza gli sgravi così come ammette interventi di sostegno pubblico all'occupazione in altre regioni europee. In quegli anni dovrà, inoltre, assistere ad esplicite politiche di «dumping fiscale» da parte di diversi Stati membri, con aliquote sui redditi di imprese ridotte a livelli minimi con l'esplicita finalità di attrarre investimenti da altri Paesi, mentre il tentativo di armonizzazione fiscale previsto dall'Atto Unico Europeo incontra un sostanziale fallimento, e la pressione tributaria si sposta sempre più, nell'intera Unione, dal capitale al lavoro. La distinzione è assai sottile e contestabile sotto il profilo economico: a livello di Stati membri è possibile ridurre tassi e contributi, mentre non lo è per una macroregione in grave ritardo di sviluppo all'interno di uno Stato. Eppure, la riduzione dell'elevato carico contributivo sul lavoro è da sempre una delle misure suggerite, a ragione, per espandere l'occupazione».

⁴⁷ Di conseguenza esse costituivano aiuti, vietati dall'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato.

⁴⁸ Benché le riduzioni degli oneri sociali disciplinate dalla legge n. 64/86 erano state considerate compatibili col mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del Trattato dalla

definite che ne regolavano l'attribuzione, le riduzioni degli oneri sociali previste dalla legge 1 marzo 1986, n. 64⁴⁹. L'Italia aveva progressivamente accordato⁵⁰ alle stesse imprese, grazie alla normativa sulla fiscalizzazione, riduzioni degli oneri sociali più consistenti non compatibili – sempre secondo la Commissione - con gli aiuti di Stato; le imprese del Mezzogiorno, infatti, avevano beneficiato a titolo di riduzione di oneri sociali, rispetto ai loro concorrenti italiani, di un esonero totale per ogni nuovo posto di lavoro creato, di una riduzione del tasso di base maggiorato dal differenziale di fiscalizzazione e delle riduzioni supplementari. Il tasso medio per impresa si era così posizionato intorno al 27%⁵¹ alla data di apertura della procedura di infrazione, valore considerato troppo elevato dalla Commissione e pertanto in violazione della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Numerose riunioni si susseguirono tra fine 1992 e inizio 1995⁵² e acceso fu il dibattito politico ed istituzionale in Italia nel triennio.

4. Alle misure previste dal disegno di legge oggetto della procedura di infrazione era stata data attuazione, nel frattempo, con diverse disposizioni, da ultimo con il decreto legge n. 71/1993⁵³ recante *Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali*, convertito in legge 20 maggio 1993, n. 151, modificata a sua volta con decreto legge del 20 luglio 1993, n. 245. Una disciplina più articolata della materia era stata adottata con legge 14 gennaio 1994, n. 21, in base alla quale erano stati fissati, tra l'altro, i tassi di riduzione degli oneri sociali fino al 30 giugno 1994⁵⁴.

Commissione nelle decisioni sulla compatibilità della legge n. 64/86, il loro rifinanziamento per il periodo successivo al 30 novembre 1991 - tenuto conto in particolare del cumulo con il differenziale di fiscalizzazione di cui le imprese del Mezzogiorno si erano avvantaggiate a partire almeno dal 4 giugno 1990 - e questo stesso differenziale, quale risultava dalla normativa sulla fiscalizzazione dopo l'adozione delle disposizioni dell'articolo 2 del disegno di legge in esame, non erano, di per sé, compatibili col mercato comune.

⁴⁹ Tali decisioni limitavano i poteri delle autorità italiane, che potevano accordare a favore delle imprese situate nel Mezzogiorno un esonero totale per dieci anni per ogni nuovo impiego creato, una riduzione generale dell'8,50 % e le riduzioni supplementari per tutta la durata dell'intervento organico, vale a dire fino al 31 dicembre 1993.

⁵⁰ A partire dal decreto legge del 4 giugno 1990, n. 210.

⁵¹ Questo rilevante superamento della percentuale di riduzione considerata compatibile dalla Commissione nel Mezzogiorno aveva falsato in maniera significativa, a favore delle imprese del Mezzogiorno, gli effetti delle riduzioni autorizzate dalla Commissione.

⁵² Il 14 dicembre 1992, l'11 febbraio 1993, il 15 febbraio 1993, il 1 luglio 1993, il 4 febbraio 1994, il 4 luglio 1994, il 1 agosto 1994, il 25 ottobre 1994, il 24 novembre 1994, il 10 gennaio 1995. Il 13 gennaio 1995 il commissario competente in materia incontrava sull'argomento il Ministro italiano del Bilancio e della Programmazione economica per giungere ad una intesa sul tema.

⁵³ D.l. 22 marzo 1993, n. 71 (in Gazz. Uff., 22 marzo, n. 67). - Decreto convertito in legge 20 maggio 1993, n. 151 (in Gazz. Uff., 21 maggio 1993, n. 117). - Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali.

⁵⁴ Nessuno di questi atti era stato notificato alla Commissione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del Trattato. Occorre osservare che l'articolo 1, paragrafo 4 del decreto legge del 18 gennaio 1993, n. 12 - non convertito in legge - stabiliva che il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con

Nel corso della procedura di infrazione, le autorità italiane avevano sostenuto che occorreva tener conto della difficoltà - anche di carattere sociale - nella quale si sarebbe inserito il processo di revisione dell'intervento nelle zone in crisi, così come delle misure legislative che il governo italiano aveva adottato per sostenere l'occupazione.

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia si aggravava, rischiando non soltanto di imporre l'obbligo della restituzione degli oneri fiscalizzati alle imprese quale recupero degli aiuti di Stato illegittimi, ma anche di assoggettare il nostro Paese ad una salatissima sanzione da parte della Comunità europea.

In questa prospettiva le autorità italiane, con lettera del 5 agosto 1994 dei ministri del Lavoro, del Tesoro e del Bilancio, anticipavano alla Commissione il testo del decreto interministeriale recante la stessa data, che fissava, per il periodo fino al 30 novembre 1996, i tassi di riduzione degli oneri sociali già disciplinati dalla legge n. 64/1986 e la volontà del governo italiano di abolire ogni riduzione prima del 31 dicembre 1997, secondo un calendario allegato, e di eliminare progressivamente il differenziale di fiscalizzazione⁵⁵.

La strada scelta dal Governo italiano era tracciata, nell'ottica di una progressiva e totale soppressione della disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali nelle aree del Mezzogiorno⁵⁶, scongiurando la definizione della procedura di infrazione.

i ministri del Tesoro e del Bilancio, determinasse i criteri per la revisione degli interventi a sostegno dell'occupazione tenendo conto della loro compatibilità con gli indirizzi comunitari. La stessa disposizione era ripresa dalla legge 14 gennaio 1994, n. 21, che attribuiva, fra l'altro, ai tre ministri il potere di adottare nuovi tassi di riduzione.

⁵⁵ Il calendario di smantellamento del sistema di riduzioni degli oneri sociali già retto dalla legge n. 64/86 era così fissato in termini di tasso globale di riduzione per impresa:

- 14,60% al 1 luglio 1994;
- 14% al 1 dicembre 1994;
- 10,60% al 1 dicembre 1995;
- 6,80% al 1 dicembre 1996;
- 0% al 1 dicembre 1997.

Per le regioni Abruzzo e Molise, che non rispondevano più alle condizioni della deroga al divieto di aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del Trattato, il calendario di smantellamento era il seguente:

- 12% al 1 luglio 1994;
- 0% al 1 dicembre 1994.

In tutte le regioni del Mezzogiorno veniva infine confermato l'esonero annuale degli oneri sociali per ogni nuovo impiego creato entro il 31 dicembre 1997.

⁵⁶ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche...*, cit., p. 46-47 secondo cui «l'Italia difende poco e male gli interessi del Mezzogiorno nella trattativa con la Commissione, anche perché rappresentata in alcuni passaggi cruciali da un Ministro della Lega Nord; non propone e sostiene soluzioni alternative, che medino fra le norme comunitarie e il sostegno dell'occupazione; accetta tempi di eliminazione delle misure straordinariamente rapidi. L'interesse nazionale, in questo caso, è interpretato in modo assai diverso rispetto alla questione dell'estensione delle aree 92.3.c, di cui si è detto in precedenza».

Con l'incontro del 13 gennaio 1995⁵⁷ tra il Commissario europeo per la Concorrenza⁵⁸ e il Ministro italiano del Bilancio e della Programmazione economica⁵⁹ si giunse all'accordo tra Italia e Comunità europea denominato "*Pagliari - Van Miert*". L'Italia si impegnava ad approvare un progetto organico di interventi statali a favore delle imprese italiane, accompagnato nel giro di due anni dallo smantellamento progressivo del differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali di cui avevano beneficiato fino ad allora le imprese del Mezzogiorno. Lo smantellamento avrebbe seguito la seguente evoluzione del differenziale:

- a) nelle regioni diverse dall'Abruzzo
 - 5% al 1 luglio 1995;
 - 4% al 1 gennaio 1996;
 - 3% al 1 gennaio 1997;
 - 2% al 1 gennaio 1998;
 - 1% al 1 gennaio 1999;
 - 0% al 1 gennaio 2000.
- b) nella regione Abruzzo:
 - 5% al 1 luglio 1995;
 - 3% al 1 gennaio 1996;
 - 1% al 1 luglio 1996;
 - 0% al 1 gennaio 1997.

La Commissione Europea, recependo l'accordo, emanava la decisione n. 95/455/CE del 1 marzo 1995. Nella stessa si stabiliva⁶⁰ che l'esonero annuale degli oneri sociali per ogni nuovo impiego creato veniva limitato ai nuovi posti di lavoro creati entro il 31 dicembre 1997. Nelle regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna⁶¹, le riduzioni globali degli oneri sociali, quali definite all'articolo 1

⁵⁷ Volontà anticipata con lettera del 16 dicembre 1994 poi modificata, all'esito dell'incontro, con lettera del 17 gennaio 1995.

⁵⁸ Karel van Miert, politico belga, esponente e leader del Partito Socialista Differente, entrò in carica nel gennaio 1989 nell'ambito della Commissione Delors II come Commissario europeo per i Trasporti, il credito e gli investimenti e la tutela dei consumatori. Dal 1993 al 1999 Van Miert fu Commissario europeo per la Concorrenza nelle commissioni Delors III, Santer e Marin, di cui fu anche vicepresidente.

⁵⁹ Giancarlo Pagliarini, deputato della Lega nord, Ministro del bilancio e della programmazione economica dal maggio 1994 al gennaio 1995 durante il primo Governo Berlusconi.

⁶⁰ Gli aiuti in forma di esonero e di riduzioni degli oneri sociali nelle regioni del Mezzogiorno, di cui agli articoli 2, 3 e 4, furono ritenuti compatibili col mercato comune alle condizioni ivi previste.

⁶¹ Secondo la Commissione, tali regioni rispondevano a tutte le condizioni della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del Trattato per gli aiuti alle imprese finalizzati allo sviluppo regionale. Come riportato dalla decisione il loro rapporto PIL/abitante era infatti il seguente, rispetto alla media dell'Unione: Campania 69,75%, Basilicata 64,98%, Puglia 74,30%, Calabria 58,60%, Sicilia 68,35%, Sardegna 74,40%. Inoltre, il metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) e c) permetteva di accordare in queste regioni aiuti al funzionamento a condizione che fossero regressivi. Tenuto conto della situazione delle regioni in esame, colpite più delle altre dalle conseguenze della crisi congiunturale dell'epoca e comprese dall'Unione nelle zone di intervento dell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali, era impensabile che il debole sistema produttivo potesse affrontare dall'oggi al domani un aumento importante ed improvviso del costo del lavoro dovuto all'aumento degli oneri sociali conseguente alla soppressione pura e semplice delle riduzioni. Un ritmo ragionevole di smantellamento

del decreto interministeriale italiano del 5 agosto 1994 in materia, venivano limitate al 14,60% a partire dal 1 luglio 1994, al 14% a partire dal 1 dicembre 1994, al 10,60% a partire dal 1 dicembre 1995, al 6,80% a partire dal 1 dicembre 1996, allo 0% a partire dal 1 dicembre 1997. Nelle regioni Abruzzo e Molise, queste riduzioni venivano limitate al 12% a partire dal 1 luglio 1994 e allo 0% a partire dal 1 novembre 1994. Nelle regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise, il differenziale di fiscalizzazione rispetto alle regioni del Centro Nord veniva limitato al 5% a partire dal 1 luglio 1995, 4% a partire dal 1 gennaio 1996, 3% a partire dal 1 gennaio 1997, 2% a partire dal 1 gennaio 1998, 1% a partire dal 1 gennaio 1999, 0% a partire dal 1 gennaio 2000. Nella regione Abruzzo⁶², tale differenziale veniva limitato

si imponeva e quello applicato e proposto dalle autorità italiane, che raggiungeva cumulativamente circa il 5% all'anno, rappresentava un buon equilibrio fra le esigenze della concorrenza e la necessità di mantenere, in tali regioni, nell'interesse delle stesse un tessuto produttivo vitale. La più lunga durata del differenziale di fiscalizzazione era giustificata in particolare, oltretutto dalla tenuità dell'aiuto residuo, dall'onere che il riassorbimento poteva rappresentare per il bilancio nazionale in termini di accelerazione del processo di fiscalizzazione nel Centro Nord del paese.

⁶² Quanto all'Abruzzo ed al Molise, secondo la Commissione nessun elemento esaminato giustificava una deroga al divieto di aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del Trattato. Era vero che taluni indicatori della situazione socio-economica evidenziavano ancora certe difficoltà di queste regioni in rapporto a quelle del Centro Nord del paese, ma tali indicatori non rivelavano un livello di vita anormalmente basso o una grave disoccupazione strutturale. Soprattutto, il PIL/abitante di queste regioni, misurato in potere d'acquisto uniforme dall'Istituto statistico delle Comunità europee - che costituiva l'indicatore previsto dal citato metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) - corrispondeva all'89,85% della media dell'Unione in Abruzzo ed al 78,97% della stessa media nel Molise. Esso superava quindi in maniera significativa la soglia di ammissibilità per la deroga dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), fissato al 75% dal metodo. In tale contesto, le difficoltà cui si era accennato costituivano elementi da prendere in considerazione ai fini della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c). L'insieme delle province (NUTS III) delle due regioni rispondeva in effetti alle condizioni per la concessione di una deroga a questo titolo: in applicazione della prima fase del metodo citato, le province di Pescara (PIB 77,54%), di Chieti (disoccupazione 119,68%), di Isernia (PIB 81,75%, disoccupazione 114,15%) e di Campobasso (PIB 75,17, disoccupazione 140,75%), rispetto ad un indice nazionale uguale a 100; in applicazione della seconda fase (debolezza relativa del settore industriale, aumento della disoccupazione giovanile, isolamento, invecchiamento della popolazione) le province di L'Aquila e di Teramo. Queste regioni rientravano entrambe nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali, limitatamente, per l'Abruzzo, al 31 dicembre 1996. Il metodo citato non prevedeva la concessione di aiuti al funzionamento nelle regioni ammesse alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c). La Commissione tuttavia teneva conto del fatto che le due regioni erano ammesse alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) fino al 31 dicembre 1993 e che nel solo caso paragonabile relativo ad una regione che si trovava nelle stesse condizioni [cessazione dell'ammissibilità alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) e ammissibilità alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c)], con decisione 88/318/CEE essa aveva considerato opportuno e compatibile col mercato comune, senza che le condizioni degli scambi fossero alterate in misura contraria all'interesse comune, che misure d'accompagnamento a carattere temporaneo, consistenti tra l'altro in taluni aiuti al funzionamento, venissero ammesse, in modo da favorire l'adattamento delle imprese della regione - ancora colpita da problemi di sviluppo - alle nuove forme, meno incisive, di sostegno dell'economia. La Commissione riteneva sussistente un principio generale, relativo alla considerazione di particolarità oggettive di situazioni non comparabili con quelle delle altre regioni ammissibili alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), ed a questo principio essa intendeva continuare ad attenersi ammettendo che nelle stesse circostanze leggeri aiuti al funzionamento potevano eccezionalmente venire ammessi a titolo

al 5% a partire dal 1 luglio 1995, 3% a partire dal 1 gennaio 1996, 1% a partire dal 1 luglio 1996, 0% a partire dal 1 gennaio 1997⁶³. La Commissione non riteneva opportuno ordinare all'Italia di procedere al recupero degli aiuti incompatibili versati, tenuto conto delle preoccupazioni già espresse sul mantenimento del tessuto produttivo delle regioni interessate e della difficoltà di identificare l'importo dei vantaggi ricevuti da ciascun beneficiario. Infine, in tutte le regioni in esame venne ritenuto compatibile col mercato comune l'esonero annuale degli oneri sociali in favore di ogni nuovo impiego creato prima del 31 dicembre 1997, trattandosi di una misura di aiuto alla creazione di posti di lavoro la cui entità restava ben inferiore alle intensità di aiuto approvate generalmente in materia.

5. L'accordo tra Commissione Europea e governo italiano trovò la propria sintesi nel Decreto del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica del 22 giugno 1995 (rubricato *Determinazione delle condizioni, dei limiti e delle modalità degli interventi in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali, tenendo conto degli indirizzi dell'Unione europea*⁶⁴) che prendeva atto della decisione assunta dalla Commissione europea n. 95/455/CE del 1 marzo 1995 illustrata nel precedente paragrafo, con la quale si stabiliva il differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali nelle regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, Molise e Abruzzo rispetto alle regioni del Centro-Nord⁶⁵.

Nello specifico, gli esoneri contributivi in favore delle imprese operanti in Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise furono ridotti⁶⁶ in misura pari a 1,16 punti percentuali a decorrere dal 1 luglio 1995 e di un ulteriore punto percentuale per ciascuno degli anni dal 1996 al 2000 nei confronti delle imprese⁶⁷

temporaneo. In questa prospettiva, essa considerava nella fattispecie come compatibili col mercato comune le misure indicate dalle autorità italiane nel quadro del progetto organico, in particolare le riduzioni degli oneri sociali accordate nelle due regioni dal decreto interministeriale del 5 agosto 1994 e la riduzione progressiva del differenziale di fiscalizzazione, disposta in considerazione del diverso livello di sviluppo del Molise rispetto all'Abruzzo.

⁶³ La Repubblica Italiana avrebbe adottato tutte le misure generali necessarie per conformarsi agli articoli 2 e 3 entro il 30 giugno 1996, con comunicazione alla Commissione entro il 30 luglio 1996; avrebbe adottato tutte le misure generali necessarie per conformarsi all'articolo 4 entro il 15 aprile 1995, con comunicazione alla Commissione entro il 30 aprile 1995.

⁶⁴ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale GU Serie Generale n.256 del 02-11-1995.

⁶⁵ Tenuto conto dei sopracitati indirizzi dell'Unione europea e considerato che le risorse finanziarie disponibili per gli anni 1995-2000 potevano essere impiegate per il riequilibrio dell'intervento di fiscalizzazione degli oneri sociali nei confronti dei settori con misure di esonero inferiori rispetto ad altri.

⁶⁶ A norma dell'art. 1 del D.M. e relativamente al contributo di cui all'art. 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

⁶⁷ Imprese di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 20 gennaio 1990, n. 3, convertito, con modificazioni, nella legge 21 marzo 1990, n. 52, e delle imprese di cui all'art. 2-bis del decreto-legge 19 gennaio 1991, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 20 marzo 1991, n. 89.

destinatario del provvedimento⁶⁸. Per l'Abruzzo, invece, vennero ridotti in misura pari a 1,16 punti percentuali a decorrere dal 1 luglio 1995; di 3,16 punti percentuali dal 1 gennaio 1996; di 5,16 punti percentuali dal 1 luglio 1996; di 6,16 punti percentuali dal 1 gennaio 1997⁶⁹.

Per le imprese edili⁷¹ veniva disciplinato un regime particolare, mediante l'utilizzo di parte delle minori spese ottenute dalla defiscalizzazione così realizzata⁷², con una riduzione del beneficio fiscale a pari a 0,90 punti percentuali dal gennaio 1996; a 1,20 punti percentuali dal 1 gennaio 1997; a 1,60 punti percentuali dal 1 gennaio 1998; a 2,00 punti percentuali dal 1 gennaio 1999; a 2,50 punti percentuali nel 2000⁷³.

In altri termini, nel giro di un quinquennio la fiscalizzazione degli oneri sociali per le aree depresse italiane venne completamente cancellata, né nei successivi anni mai riproposto il tema nel dibattito politico ed istituzionale.

Risultano evidenti le gravi conseguenze economiche e l'impatto fortemente negativo che ha generato il provvedimento di defiscalizzazione sulle imprese meridionali⁷⁴, sia confrontando i dati relativi al costo del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord⁷⁵, sia quelli relativi alla spesa per gli sgravi contributivi con quelli degli

⁶⁸ In misura pari ad un punto percentuale, a decorrere dall'anno 1996, nei confronti delle imprese di cui alla lettera c) del decreto-legge 20 gennaio 1990, n. 3, convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1990, n. 52.

⁶⁹ In misura pari ad un punto percentuale, a decorrere dall'anno 1996, nei confronti delle imprese di cui alla lettera c) del decreto-legge 20 gennaio 1990, n. 3, convertito, con modificazioni, nella legge 21 marzo 1990, n. 52.

⁷⁰ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche...*, cit., p. 47. Si evidenzia come «l'entrata in vigore dal 1° gennaio 1998 dell'Irap porta, poi, alla soppressione di una serie di tributi, tra i quali il contributo a favore del Servizio Sanitario Nazionale; ciò fa venir meno anche la relativa fiscalizzazione, che prevedeva un differenziale tra le regioni del Mezzogiorno e quelle delle altre ripartizioni territoriali del 2% per il 1998 e dell'1% per il 1999. Pur prevedendo la normativa delle compensazioni per le imprese operanti nel Mezzogiorno, il risultato è un ulteriore aumento medio del costo del lavoro per le imprese industriali, più elevato di quello che sarebbe derivato come solo effetto della progressiva abolizione del differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali».

⁷¹ Imprese di cui al comma 4, dell'art. 2, del decreto-legge 22 marzo 1993, n. 71, convertito, senza modificazioni, dalla legge 20 maggio 1993, n. 151.

⁷² Attraverso l'esonero dal versamento del contributo di cui all'art. 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

⁷³ In misura pari ad un punto percentuale, a decorrere dall'anno 1996, nei confronti delle imprese di cui alla lettera c) del decreto-legge 20 gennaio 1990, n. 3, convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1990, n. 52.

⁷⁴ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche...*, cit., p. 44 secondo cui «occorre ricordare che il cumularsi degli effetti di sgravi e fiscalizzazioni determina, prima di queste decisioni, un vantaggio per le imprese nel costo medio del lavoro nel Mezzogiorno dell'ordine del 20%. Esso è in grado di bilanciare, in termini di costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), il divario di produttività mediamente riscontrabile nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord».

⁷⁵ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche...*, cit., p. 44. Per gli autori «Dati per il 1993 consentono di illustrare questa situazione. In quell'anno le retribuzioni medie per dipendente nella trasformazione industriale nel Mezzogiorno presentano per varie ragioni, inclusi gli effetti di composizione settoriale e dimensionale, un divario di 11 punti percentuali in meno rispetto a quelle del Centro-Nord. Il totale degli oneri sociali per dipendente per le imprese del Mezzogiorno è, però, in media circa il 60% del corrispondente valore per le imprese del Centro-Nord. Come combinazione di questi due effetti, il costo

altri principali interventi per le aree depresse⁷⁶: l'eliminazione degli sgravi sociali ha cancellato un fattore di compensazione del divario di produttività rispetto alle imprese industriali centro-settentrionali e le imprese operanti nel Mezzogiorno si sono trovate a fronteggiare un rilevante aumento dei costi di produzione, aggravando anche le difficoltà di emersione del lavoro nero⁷⁷. Con l'eliminazione della fiscalizzazione degli oneri sociali⁷⁸, inoltre, la rilevante contrazione della spesa pubblica per le casse statali e il conseguente parziale risanamento dei conti pubblici italiani risultano essere realizzati a danno degli occupati meridionali.

A vent'anni dal completamento della defiscalizzazione a danno del Mezzogiorno d'Italia, è possibile ripensare – *de jure condendo* - ad una nuova stagione di riforme economiche che valorizzi l'istituto in esame, anche in ragione del mutato orientamento della Corte di Giustizia e del rinnovato contesto comunitario, anche alla luce della nuova disciplina transitoria degli aiuti di Stato approvata nel marzo 2020 come risposta europea alla grave crisi economica prodotta dalle misure restrittive approvate dai governi degli Stati membri per contrastare l'epidemia del Covid-19.

6. A inizio 2020, con l'epidemia del Covid-19 e il *lockdown* imposto in Italia come in tutti gli Stati europei, con il relativo crollo delle economie nazionali ed i tragici effetti sul mondo del lavoro, in particolar modo in termini di occupazione e sostegno alle imprese, la Commissione ha introdotto un nuovo quadro temporaneo e generalizzato di aiuti di Stato per fornire una risposta immediata e d'urto alle conseguenze della pandemia. L'obiettivo è quello di consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia nel contesto dell'epidemia di Covid-19, garantendo alle imprese di tutti i tipi di disporre

del lavoro per dipendente, è più basso di 21 punti percentuali rispetto al Centro-Nord. Visto il livello della produttività – che a sua volta presenta uno scarto di 22 punti – il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è nel Mezzogiorno pressoché sullo stesso livello del Centro-Nord [Svimez 1996].

⁷⁶ F. Prota, G. Viesti, *Senza cassa. Le politiche...*, cit., p. 45 secondo cui «un'altra chiave di lettura è confrontare la spesa per gli sgravi contributivi con quella degli altri principali interventi nel Mezzogiorno (infrastrutture e contributi agli investimenti. Nel periodo 1987-1992 la spesa erogata per l'insieme di questi interventi è di circa 10,5 miliardi di euro all'anno (a prezzi 2007); gli sgravi ne rappresentano i due terzi. Inoltre, nel tempo, tale spesa è costantemente aumentata, a fronte di un andamento irregolare delle altre due voci... Il totale delle agevolazioni al costo del lavoro per le imprese meridionali passa da circa 5 miliardi di euro del 1993 a circa 3 nel 1996, per poi azzerarsi verso la fine del decennio. Sempre fra il 1993 e il 1996 il costo orario del lavoro nell'industria meccanica nelle regioni del Sud cresce del 35%, il doppio rispetto al Centro-Nord, il triplo rispetto all'inflazione».

⁷⁷ Che nel periodo 1990-1994 riguardava un terzo delle unità di lavoro al Sud, contro un sesto nel Centro-Nord.

⁷⁸ Tra gli ultimi casi in commento sul tema si vedano A. Cimmino, *La fiscalizzazione degli oneri sociali nei territori "minori": il giudice tributario disapplica il diritto comunitario*, in *Informazione previdenziale*, n.3-4/2005; L. Menghini, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sistema retributivo a cottimo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4/2008; R. Vianello, *Automatismi retributivi e fiscalizzazione degli oneri sociali*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/1997; M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

di liquidità sufficiente e di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo la pandemia.

Come riportato nei comunicati ufficiali del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri italiana⁷⁹, il quadro temporaneo, approvato il 19 marzo 2020, prevede cinque tipi di aiuti:

- 1) *sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti*: gli Stati membri potranno istituire regimi per concedere fino a 800.000 euro ad un'impresa che deve far fronte a urgenti esigenze in materia di liquidità;
- 2) *garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese*: gli Stati membri potranno fornire garanzie statali per permettere alle banche di continuare a erogare prestiti ai clienti che ne hanno bisogno;
- 3) *prestiti pubblici agevolati alle imprese*: gli Stati membri potranno concedere prestiti con tassi di interesse favorevoli alle imprese. Questi prestiti possono aiutare le imprese a coprire il fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti;
- 4) *garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale*: alcuni Stati membri prevedono di sfruttare le capacità di prestito esistenti delle banche e di utilizzarle come canale di sostegno alle imprese, in particolare le piccole e medie imprese. Il quadro chiarisce che tali aiuti sono considerati aiuti diretti a favore dei clienti delle banche e non delle banche stesse e fornisce orientamenti per ridurre al minimo la distorsione della concorrenza tra le banche;
- 5) *assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*: il quadro introduce un'ulteriore flessibilità per quanto riguarda il modo in cui dimostrare che alcuni Paesi costituiscono rischi non assicurabili sul mercato, permettendo così agli Stati di offrire, ove necessario, una copertura assicurativa dei crediti all'esportazione a breve termine.

La Commissione ha inteso applicare tale quadro in ragione delle attuali circostanze eccezionali, prevedendone la cessazione il 31 dicembre 2020; tale termine potrà essere modificato e prorogato sulla base dell'andamento della situazione epidemiologica e in ragione di importanti considerazioni di politica della concorrenza ed economiche. Gli Stati Membri devono procedere a notificare alla Commissione europea sia i regimi di aiuti sia gli aiuti individuali; nel caso di autorizzazione di un regime, la Commissione chiederà la notifica separata dell'aiuto individuale ogni volta che esso superi la soglia di 250 milioni di euro per la relativa autorizzazione.

Più nello specifico, giusta Comunicazione della Commissione europea 2020/C 91 I/01, gli aiuti concessi nel nuovo quadro temporaneo dagli Stati membri alle imprese a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, erogati attraverso le banche che agiscono come intermediari finanziari, sono a diretto beneficio delle imprese; tali aiuti non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la

⁷⁹ Pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento all'indirizzo internet <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/ads-quadro-temporaneo-2020>.

solvibilità delle banche. Analogamente, gli aiuti concessi dagli Stati membri alle banche a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE per compensare i danni diretti subiti a causa dell'epidemia di Covid-19 non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità di un ente o di un soggetto; pertanto non si configurerebbero come un sostegno finanziario pubblico straordinario ai sensi della direttiva 2014/59/UE né del regolamento 806/2014 e non sarebbero valutati ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato applicabili nel settore bancario.

L'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato nel nuovo quadro, nell'intento della Commissione, assicura che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese colpite durante l'epidemia ma anche a consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale, tenendo conto di quanto sia importante la duplice transizione verde e digitale conformemente agli obiettivi dell'UE. Analogamente, il controllo dell'UE sugli aiuti di Stato garantisce che il mercato comune europeo non venga frammentato e che le condizioni di parità rimangano intatte, essendo l'integrità del mercato interno un altro fattore che contribuisce a una ripresa più rapida. Inoltre, evita pericolose corse alle sovvenzioni, in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'Unione.

Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». In questo contesto gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno stabilito che il turbamento deve colpire la totalità o una parte importante dell'economia dello Stato membro interessato e non solo quella di una delle sue regioni o parte del territorio⁸⁰. Considerando che l'epidemia di Covid-19 interessa tutti gli Stati membri e che le misure di contenimento adottate dagli Stati membri hanno un impatto sulle imprese, la Commissione ritiene che un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle attività imprenditoriali e garantire che le perturbazioni causate dalla pandemia non ne compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI.

Al di là delle possibilità esistenti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità costituiscono per la Commissione una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze. Risulta necessario, pertanto, ai fini della presente trattazione, esaminare analiticamente le tipologie di aiuti disciplinati nel nuovo quadro temporaneo.

⁸⁰ Ciò è altresì in linea con la necessità di un'interpretazione rigorosa di qualsiasi disposizione eccezionale, quale quella di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE; la Commissione ha costantemente applicato la suddetta interpretazione nella sua prassi decisionale.

La Commissione considererà compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, gli aiuti di Stato che soddisfano tutte le seguenti condizioni⁸¹:

- a) l'aiuto non deve superare gli 800.000 euro per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti⁸²;
- b) l'aiuto è concesso sulla base di un regime con budget previsionale;
- c) l'aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria) al 31 dicembre 2019; può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di Covid-19;
- d) l'aiuto è concesso entro e non oltre il 31 dicembre 2020;
- e) gli aiuti concessi a imprese operanti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli sono subordinati al fatto di non venire parzialmente o interamente trasferiti a produttori primari e non sono fissati in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate.

Al fine di garantire l'accesso alla liquidità alle imprese che si trovano in una situazione di improvvisa carenza, per la Commissione le garanzie pubbliche sui prestiti per un periodo e un importo del prestito limitati costituiscono una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze. La Commissione considererà compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE tali aiuti di Stato, concessi sotto forma di nuove garanzie pubbliche sui prestiti, in presenza di particolari condizioni⁸³. Stesso fine e analogo regime di condizioni sono previsti per

⁸¹ Disposizioni specifiche relative ai settori dell'agricoltura primaria e della pesca e dell'acquacoltura sono disciplinate a parte. Nello specifico:

- a) l'aiuto non deve superare i 120.000 euro per impresa operante nel settore della pesca e dell'acquacoltura o i 100.000 euro per impresa operante nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli al lordo di qualsiasi imposta o altro onere;
- b) gli aiuti concessi alle imprese operanti nella produzione primaria di prodotti agricoli non devono essere stabiliti in base al prezzo o al volume dei prodotti immessi sul mercato;
- c) gli aiuti alle imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura non riguardano alcuna delle categorie di aiuti di cui all'articolo 1, punto 1, lettere da a) a k), del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione;
- d) se un'impresa opera in diversi settori ai quali si applicano importi massimi diversi, lo Stato membro interessato garantisce, con mezzi adeguati, quali la separazione contabile, che per ciascuna di tali attività sia rispettato il massimale pertinente e che in totale non sia superato l'importo massimo possibile.

⁸² Tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.

⁸³ Le condizioni stabilite sono:

- a) per i premi di garanzia è fissato un livello minimo secondo modalità predeterminate dalla Commissione in ragione del tipo di beneficiario e del margine di rischio calcolato in relazione alla scadenza del prestito;
- b) in alternativa, gli Stati membri possono notificare i regimi utilizzando tali parametri come base ma con la possibilità di modulare la scadenza, la fissazione dei prezzi e la copertura della garanzia;
- c) le garanzie sono concesse entro e non oltre il 31 dicembre 2020;
- d) per i prestiti con scadenza superiore al 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito non deve superare il doppio della spesa salariale annuale del beneficiario (compresi gli oneri sociali e il costo del

l'applicazione di tassi di interesse agevolati - per un periodo limitato e per importi di prestito contingentati, misura non cumulabile con quella relative alle garanzie pubbliche sui prestiti.

Gli aiuti sotto forma di garanzie pubbliche e tassi di interesse agevolati possono essere forniti alle imprese che si trovano ad affrontare un'improvvisa carenza di liquidità in modo diretto o attraverso enti creditizi e altri enti finanziari in qualità di intermediari finanziari. In quest'ultimo caso, devono risultare soddisfatte ulteriori specifiche condizioni⁸⁴.

personale che lavora nel sito dell'impresa, ma figura formalmente nel libro paga dei subcontraenti) per il 2019 o per l'ultimo anno disponibile. Nel caso di imprese create dopo il 1° gennaio 2019, l'importo massimo del prestito non può superare la spesa salariale annua prevista per i primi due anni di attività; o il 25% del fatturato totale del beneficiario nel 2019; o

con una giustificazione adeguata e in base a un'autodichiarazione del beneficiario circa il proprio fabbisogno di liquidità, l'importo del prestito può essere aumentato per coprire il fabbisogno di liquidità, dal momento della concessione, per i seguenti 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese;

e) per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore a quello stabilito, con una giustificazione adeguata e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata;

f) la durata della garanzia è limitata a un massimo di sei anni e la garanzia pubblica non eccede il 90% del capitale di prestito in caso di perdite subite in modo proporzionale e alle stesse condizioni da parte dell'ente creditizio e dello Stato; o il 35 % del capitale di prestito, laddove le perdite siano dapprima attribuite allo Stato e solo successivamente agli enti creditizi (garanzia di prima perdita); e in entrambi i casi di cui sopra, quando l'entità del prestito diminuisce nel tempo, ad esempio perché il prestito inizia a essere rimborsato, l'importo garantito deve diminuire proporzionalmente;

g) la garanzia può riguardare sia i prestiti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio;

h) la garanzia può essere concessa a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria) al 31 dicembre 2019; può essere concessa a imprese che non sono in difficoltà e/o a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019, ma che hanno affrontato difficoltà o che si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di Covid-19.

⁸⁴ Anche se sono direttamente destinati alle imprese che devono far fronte a un'improvvisa carenza di liquidità e non agli enti creditizi o ad altri enti finanziari, gli aiuti in oggetto possono anche costituire un vantaggio indiretto per questi ultimi. Tuttavia, tali aiuti indiretti non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità degli enti creditizi. Di conseguenza, la Commissione ritiene che tali aiuti non dovrebbero essere qualificati come sostegno finanziario pubblico straordinario - ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 28, della direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 29, del regolamento che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico - e che non dovrebbero essere valutati alla luce delle norme sugli aiuti di Stato applicabili al settore bancario.

In ogni caso, al fine di limitare indebite distorsioni della concorrenza, è opportuno introdurre alcune salvaguardie in relazione alla possibilità di fornire aiuti indiretti a favore degli enti creditizi o di altri enti finanziari. Gli enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero, nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di

Il 3 aprile 2020 la Commissione europea, con un emendamento⁸⁵, ha esteso il Quadro Temporaneo per consentire agli Stati membri di accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi al coronavirus, di tutelare i posti di lavoro e di sostenere l'economia (*Amendment to the Temporary Framework*).

La Commissione UE ha ritenuto fosse anche essenziale accelerare le attività di ricerca e sviluppo in materia di Covid-19, sostenere le infrastrutture di prova e *upscaling* che contribuiscono a sviluppare i prodotti connessi alla lotta alla pandemia e sostenere la produzione dei relativi beni necessari. In particolare, sono stati introdotti cinque ulteriori tipi di misure di aiuto:

- *sostegno per le attività di ricerca e sviluppo connesse al coronavirus*: gli Stati membri possono concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per attività di ricerca e sviluppo. Inoltre, è previsto un sostegno supplementare per i progetti transfrontalieri di cooperazione tra Stati membri;
- *sostegno alla costruzione e all'ammodernamento di impianti di prova*: gli Stati membri possono concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite per sostenere investimenti che consentano di costruire o ammodernare le infrastrutture necessarie per elaborare e testare prodotti utili a fronteggiare la pandemia di coronavirus fino alla prima applicazione industriale. Si tratta di prodotti quali medicinali (compresi i vaccini) e trattamenti; dispositivi e attrezzature mediche (compresi i ventilatori meccanici, gli indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici); disinfettanti; strumenti per la raccolta e il trattamento dei dati utili per combattere la diffusione del virus. Le imprese possono beneficiare di un sostegno supplementare se in esse investe più di uno Stato membro e se l'investimento è concluso entro due mesi dalla concessione dell'aiuto;
- *sostegno alla produzione di prodotti per far fronte alla pandemia di coronavirus*: gli Stati membri possono concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite per sostenere investimenti che consentano di produrre rapidamente prodotti connessi al coronavirus. Le imprese possono beneficiare di un sostegno supplementare se in esse investe più di uno Stato membro e se l'investimento è concluso entro due mesi dalla concessione dell'aiuto;
- *sostegno mirato sotto forma di differimento del pagamento delle imposte e/o di sospensione del versamento dei contributi previdenziali*: gli Stati membri

garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori. Quando sussiste l'obbligo giuridico di prorogare la scadenza dei prestiti esistenti per le PMI non può essere addebitata alcuna commissione di garanzia.

⁸⁵ La modifica del quadro temporaneo amplia anche la gamma dei tipi esistenti di sostegno che gli Stati membri possono erogare alle imprese in difficoltà. Ad esempio, consente ora agli Stati membri di concedere, fino al valore nominale di 800.000 euro per impresa, prestiti a tasso zero, garanzie su prestiti che coprono il 100% del rischio o di fornire capitale. Ciò può essere combinato anche con gli aiuti "*de minimis*" (portando l'aiuto per impresa a 1 milione di euro) e con altri tipi di aiuti.

possono concedere differimenti del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali per i settori, le regioni o i tipi di imprese particolarmente colpiti dalla pandemia, al fine di ridurre i vincoli di liquidità cui devono far fronte le imprese e di preservare l'occupazione;

- *sostegno mirato sotto forma di sovvenzioni salariali per i dipendenti*: gli Stati membri possono contribuire ai costi salariali di imprese in settori o regioni che hanno maggiormente sofferto e che altrimenti avrebbero dovuto licenziare del personale, al fine di contribuire a limitare l'impatto della crisi sui lavoratori.

La Commissione europea ha successivamente adottato l'8 maggio 2020 un secondo emendamento al Quadro Temporaneo del 19 marzo 2020. Come riportato dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri italiana, le misure di emergenza che gli Stati membri hanno dovuto adottare per gestire l'epidemia di coronavirus hanno compromesso la capacità di molte società europee di produrre beni o fornire servizi, con conseguenti perdite che hanno ridotto il loro capitale proprio e ridotto la loro capacità di indebitarsi sui mercati o presso banche e altri istituti finanziari. Inoltre, la riduzione del patrimonio netto per le imprese nei mercati con scarsa domanda e offerta interrotta aggravano il rischio di una grave recessione economica che colpisce potenzialmente tutta la economia dell'UE per un periodo più lungo. Interventi pubblici ben mirati tramite iniezioni di capitale proprio o ibrido (debiti subordinati) a favore delle imprese potrebbero contribuire a preservare la continuità dell'attività economica durante l'epidemia di Covid-19, a sostenere la successiva ripresa economica e a ridurre il rischio di insolvenze. Il secondo emendamento amplia, pertanto, le misure già previste dal Quadro Temporaneo del 19 marzo 2020 e consente ora aiuti pubblici sotto forma di ricapitalizzazioni e debito subordinato alle società non finanziarie, in modo compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE⁸⁶.

7. Nel quadro innanzi delineato della disciplina ordinaria e temporanea, tra le

⁸⁶ Poiché tali interventi pubblici possono avere un impatto significativo sulla concorrenza nel mercato unico, dovrebbero rimanere misure di ultima istanza. Saranno inoltre soggetti a condizioni chiare per quanto riguarda l'ingresso, la remunerazione e l'uscita dello Stato dalle società interessate, le rigide disposizioni in materia di governance e le misure appropriate per limitare potenziali distorsioni della concorrenza.

tipologie di aiuti⁸⁷ che possono godere tradizionalmente di esenzione per categoria⁸⁸ nella normativa comunitaria, gli aiuti di Stato a finalità regionale⁸⁹ rappresentano la fattispecie più rilevante anche da un punto di vista storico, politico e sociale; la previsione di aiuti finalizzati ad aree depresse risponde all'obiettivo principale di sostenere lo sviluppo economico e l'occupazione di zone svantaggiate⁹⁰. La disciplina della materia è stata più volte riformata⁹¹; particolare rilevanza assumono gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*⁹², adottati con

⁸⁷ Per una disamina più ampia degli aiuti di stato di natura fiscale si vedano tra tutti G. Fransoni, *Profili fiscali della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, Pacini Editore, Pisa, 2007; C. Fontana, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Giappichelli, Torino, 2012 e F. Roccatagliata, S. Medici, *Normativa comunitaria in materia di aiuti concessi dallo Stato alle imprese sotto forma di agevolazioni fiscali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n.3-4/1998; M. Orlandi, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Aracne editrice, Roma, 2018; R. Miceli, *La disciplina degli aiuti di Stato nella evoluzione giuridica europea*, in AA.VV., *La concorrenza fiscale tra Stati*, Cedam, Padova, 2019; A. Quattrocchi, *Aiuti di Stato ed enti non commerciali: legittima esenzione IMU e prospettive di recupero ICI*, in *Dir. prat. trib. intern.*, n.3/2019, p. 816.

⁸⁸ Il Reg. n. 733/2013/UE del 22 luglio 2013 considera esenti per categoria gli a) aiuti a favore: i) delle piccole e medie imprese; ii) della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione; iii) della tutela dell'ambiente; iv) dell'occupazione e della formazione; v) della cultura e della conservazione del patrimonio; vi) della riparazione dei danni arrecati dalle calamità naturali; vii) della riparazione dei danni arrecati da determinate condizioni meteorologiche avverse nel settore della pesca; viii) della silvicoltura; ix) della promozione di prodotti nel settore alimentare non elencati nell'allegato I del TFUE; x) della conservazione delle risorse biologiche del mare e di acqua dolce; xi) dello sport; xii) dei residenti in regioni remote, per i trasporti, a condizione che tali aiuti abbiano carattere sociale e siano erogati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore; xiii) di infrastrutture a banda larga di base, di misure individuali di piccola entità per infrastrutture che riguardano reti di accesso di prossima generazione, di opere di ingegneria civile relative alla banda larga e di infrastrutture passive a banda larga, in aree in cui non esistono tali infrastrutture e dove è improbabile che tali infrastrutture siano sviluppate nel prossimo futuro; xiv) di infrastrutture a sostegno degli obiettivi elencati nel presente paragrafo, punti da i) a xiii) e lettera b), e a sostegno di altri obiettivi di interesse comune, in particolare gli obiettivi della strategia Europa 2020; b) gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale.

⁸⁹ Per un primo studio sul caso italiano si veda G. Campogrande, *Gli aiuti a finalità regionale in Italia*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 1/1995, p. 53.

⁹⁰ <http://www.politicheeuropee.gov.it/attivita/aiuti-di-stato/normativa-europea/aiuti-di-stato-a-finalita-regionale-2014-2020/>. Così per l'Italia il Dipartimento per le Politiche Europee incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri come organo di supporto nella gestione dei rapporti con le istituzioni europee. L'organizzazione del Dipartimento assicura, tra le altre funzioni, il coordinamento nelle fasi della formazione della normativa europea e del suo recepimento nell'ordinamento italiano (tavoli di lavoro, Legge europea, Legge di delegazione europea) e il coordinamento sui temi del mercato interno, quali la libera circolazione delle persone, servizi e delle merci, la libertà di stabilimento, gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale, gli aiuti di Stato.

⁹¹ Tra gli ultimi interventi sono da citare il Regolamento n. 1628/06/CE del 24 ottobre 2006; gli artt. 13 e ss. del Regolamento n. 800/08/CE a cui hanno fatto seguito gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 e gli artt. 13-16 del Regolamento n. 651/2014/UE.

⁹² Gli *Orientamenti in materia di aiuti di stato a fiscalità regionale 2007-2013* approvati con Comunicazione della Commissione 2006/C 54/08 del 4 marzo 2006, esordivano rispetto alla versione del 2013 in modo meno cauto, affermando che «*gli aiuti di Stato a finalità regionale agli investimenti hanno come obiettivo lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite un sostegno agli investimenti e alla*

comunicazione della Commissione europea n. 2013/C 209/01 del 23 luglio 2013 e con scadenza a fine 2020⁹³. L'obiettivo principale del controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale, secondo il documento, oltre a quello di limitare al minimo gli effetti degli aiuti sugli scambi e sulla concorrenza, è di concedere aiuti destinati allo sviluppo regionale garantendo al contempo parità di condizioni tra gli Stati membri, in particolare cercando di evitare corse alle sovvenzioni che potrebbero verificarsi nel tentativo di attirare o mantenere le imprese nelle zone svantaggiate dell'Unione. Per la Commissione gli aiuti a finalità regionale possono essere efficaci solo se utilizzati in modo parsimonioso e proporzionato, concentrati nelle regioni più svantaggiate⁹⁴, tesi a stimolare investimenti o attività economiche supplementari nelle zone depresse, contribuendo allo sviluppo economico di quei territori⁹⁵.

I regimi di aiuti regionali esentabili dalla disciplina del divieto di aiuti di Stato devono possedere alcuni requisiti⁹⁶:

- a) *trasparenza*: i meccanismi di aiuto devono dare la possibilità di calcolare esattamente l'equivalente sovvenzione lorda in percentuale della spesa ammissibile *ex ante*, senza la necessità di applicare correttivi per tenere conto di condizioni anormale di rischio;
- b) *multisettorialità*: gli aiuti regionali devono avere come fine lo sviluppo di un territorio e non di un determinato settore produttivo particolare;
- c) *destinazione ad investimenti*: l'aiuto deve consentire di realizzare un investimento iniziale;

creazione di posti di lavoro... e possono svolgere un ruolo efficace se utilizzati in modo parsimonioso e proporzionato e se concentrati nelle regioni più svantaggiate dell'Unione Europea».

⁹³ Nel 2019 la Commissione europea, riscontrata l'impossibilità di poter addivenire ad una decisione politica in merito alla revisione delle norme sugli aiuti di Stato in scadenza a fine 2020, al fine di garantire continuità e certezza giuridica ha proposto la proroga dei regolamenti e delle linee guida sugli aiuti di Stato riformati nell'ambito del pacchetto sulla modernizzazione degli aiuti di Stato (SAM), inclusi gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*. Il sistema deve essere oggi integrato con il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, adottato con Comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01 del 20 marzo 2020 e successive modifiche.

⁹⁴ In particolare, secondo la Commissione, i massimali di aiuto ammissibili dovrebbero riflettere la gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate. Inoltre, i vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita devono essere superiori agli svantaggi derivanti dalle relative distorsioni della concorrenza. Sul tema del recupero degli aiuti di stato a finalità regionale, si vedano anche G. Vitale, *Il recupero degli aiuti di Stato a finalità regionale tra tutela della concorrenza e salvaguardia del legittimo affidamento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4/2005 p. 723; D. Floridia, *Aiuti di Stato e finalità regionale e notificazione della Commissione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2/2002, p. 485;

⁹⁵ Sempre per la Commissione in alcuni casi molto limitati e ben definiti, gli ostacoli che queste particolari zone incontrano per attirare o mantenere le attività economiche possono essere permanenti o così gravi che gli aiuti agli investimenti da soli potrebbero non bastare per permettere lo sviluppo della zona interessata e pertanto possono essere integrati da aiuti a finalità regionale al funzionamento non legati ad un investimento.

⁹⁶ M. Libertini Mario, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 597.

- d) *compartecipazione all'investimento da parte del destinatario*: questo deve apportare un contributo finanziario pari ad almeno il 25% del costo dell'investimento con risorse proprie o finanziamenti esterni⁹⁷;
- e) *limiti alla cumulabilità*: l'aiuto non deve essere necessariamente esclusivo ma il cumulo è ammesso solo quando gli interventi sono destinati ad investimenti diversi ed in ogni caso quando il complesso degli aiuti non porti al superamento della soglia quantitativa massima ammissibile.

Negli *Orientamenti* vengono individuate, quindi, le regole base che gli Stati membri sono tenuti ad osservare nell'elaborazione delle proprie *Carte degli aiuti a finalità regionale*: ciascuno Stato procede alla mappatura del proprio territorio, individuando le aree geografiche interessate dagli interventi programmati di aiuto, distinguendole in "zone a"⁹⁸ e "zone c"⁹⁹, diversificate per la percentuale dei costi d'investimento ammissibili in ciascuna area¹⁰⁰, in funzione della dimensione dell'impresa e della tipologia di investimento da sovvenzionare, individuando altresì le intensità massime di aiuto applicabili alle varie zone. Le *Carte* così predisposte devono essere notificate alla Commissione, la quale deve preventivamente approvarle ed in ogni caso prestare il consenso ad ogni Stato membro di volta in volta prima che l'aiuto venga concesso a imprese situate in tali zone.

Dal momento che la concessione di aiuti di Stato a finalità regionale deroga al divieto generale degli aiuti di Stato di cui all'articolo 107 TFUE paragrafo 1, la Commissione ha ritenuto che la popolazione complessiva delle «zone a» e delle «zone c» dell'Unione debba essere inferiore a quella delle zone non designate: la copertura totale delle zone coinvolte è, quindi, nettamente inferiore al 50% della popolazione dell'Unione.

Per quanto attiene all'Italia, in base al documento presentato dal nostro Paese e approvato dalla Commissione per il periodo 1° luglio 2014 – 31 dicembre 2020¹⁰¹, le zone individuate come potenziali destinatarie degli aiuti di Stato coprono una popolazione totale di 20,6 milioni, il 34,07% della popolazione italiana¹⁰².

⁹⁷ Limite derogabile in aumento ed eccezionalmente in diminuzione; le soglie sono in ogni caso notevolmente differenziate a seconda della categoria di appartenenza dell'impresa destinataria.

⁹⁸ Deroghe previste all'art. 107 TFUE paragrafo 3 lettera a) consistenti negli 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, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale.

⁹⁹ Deroghe previste all'art. 107 TFUE paragrafo 3 lettera c) consistenti negli 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.

¹⁰⁰ Anche definita "intensità di aiuto".

¹⁰¹ La Carta degli aiuti a finalità regionale dell'Italia è pubblicata sul sito istituzionale del Dipartimento per le politiche europee all'indirizzo <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/normativa-europea/aiuti-di-stato-a-finalita-regionale-2014-2020>.

¹⁰² La *Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2014-2020* non è molto diversa da quella del periodo precedente. La copertura totale in termini di popolazione è quasi identica: il 34,07% della popolazione totale del territorio italiano rispetto al 34,1% nel periodo precedente.

Rientrano nella “zona a” le cinque Regioni dell'obiettivo Convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) a cui si è aggiunta nel 2016 la Sardegna¹⁰³. Per queste Regioni i massimali di aiuto sono fissati al 25% per le grandi imprese¹⁰⁴, al 35% per le medie, al 45% per le piccole.

Rientrano nella “zona c” porzioni di territorio collocate in tutte le restanti Regioni italiane¹⁰⁵; in particolare sono state individuate venticinque zone nel centro-nord¹⁰⁶. Per queste zone i massimali di aiuto sono pari al 10% per le grandi imprese, al 20% per le medie e al 30% per le piccole.

La nozione di “selettività regionale” non risulta essere di facile ed univoca individuazione perché non è semplice determinare in quali casi un certo trattamento fiscale applicabile unicamente ad un'area geografica determinata all'interno di uno Stato membro ricada nella nozione di aiuto di Stato.

Certamente qualora si volesse seguire una interpretazione restrittiva, per definizione tutte le misure il cui ambito di applicazione sia limitato ad una porzione geografica del territorio di uno Stato membro e, quindi, accordate unicamente ad imprese operanti in questa area determinata, dovrebbero qualificarsi come geograficamente selettive. In tal senso, qualora non rispondessero alla logica delle deroghe già esaminate previste dall'art. 107 TFUE paragrafo 3 lettere a)¹⁰⁷ e c)¹⁰⁸, tali misure costituirebbero aiuti di Stato vietati dalla normativa comunitaria vigente. Alla stessa conclusione dovrebbe giungersi anche nell'ipotesi nella quale le misure fiscali siano adottate non dallo Stato centrale ma da comunità territoriali (regioni o enti locali

¹⁰³ Come da modifica richiesta dall'Italia per il periodo 2017-2020 a norma del punto 5.6.2 degli *Orientamenti*, secondo il quale gli Stati membri potevano notificare modifiche alla loro Carta degli aiuti a finalità regionale nel quadro della revisione di medio termine del 2016.

¹⁰⁴ Le cinque regioni che rientrano nell'articolo 107 TFUE, paragrafo 3, lettera a) sono le stesse ma l'intensità massima di aiuto per gli investimenti delle grandi imprese è scesa dal 30% al 25%, in linea con le disposizioni dei nuovi orientamenti.

¹⁰⁵ Le aree svantaggiate che possono usufruire della deroga prevista dall'articolo 107 TFUE paragrafo 3 lettera c) sono invece quelle che soddisfano determinati parametri di svantaggio rispetto alla media nazionale ma con un PIL pro capite superiore al 75% della media europea.

¹⁰⁶ Comprendenti il 5,03% della popolazione italiana, equivalente a 3.042.000 abitanti (rispetto a 2.280.000 abitanti del precedente periodo 2007-2013).

¹⁰⁷ 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, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale. Si vedano anche L. Del Federico, *La fiscalità di vantaggio degli enti territoriali fra decisioni politiche e limiti comunitari.*, in *Tributi locali e regionali*, n. 1/2011, p. 40 e L. Brunetti, *La disciplina degli "aiuti regionali" nel diritto comunitario: nuovi Orientamenti della Commissione europea, Regolamento (CE) n. 1628/2006 e "Carte regionali"*, in *Le Regioni*, n.3/2008 p. 493; F. Gilioli, *Coesione economica e sociale e aiuti di stato a finalità regionale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2007, p. 79.

¹⁰⁸ 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.

minori) nell'esercizio di una specifica competenza a loro riservata dall'impianto costituzionale e più in generale dal diritto nazionale¹⁰⁹.

Per valutare il carattere selettivo regionale di una misura fiscale, quindi, è necessario un procedimento da parte della Commissione di tipo complesso¹¹⁰, costituito da più fasi:

- 1) fase preliminare di determinazione della zona geografica che costituisce l'ambito di riferimento in cui si applica la misura;
- 2) individuazione ed analisi del regime fiscale comune nell'ambito di riferimento identificato;
- 3) dimostrazione del carattere eccezionale del vantaggio fiscale, in relazione al regime fiscale comune già individuato, a favore di talune imprese o produzioni rispetto ad altre che si trovano in una situazione fattuale e giuridica comparabile;
- 4) verifica circa l'esistenza di una eventuale giustificazione della differenziazione provocata dalle misure tra gli operatori economici sulla base della natura del sistema fiscale comune.

Se al termine dell'analisi il carattere selettivo regionale della misura fiscale risulta assente, l'incentivo non costituisce aiuto di Stato; se risulta giustificato è compatibile con il mercato comune¹¹¹.

Gli orientamenti della Commissione in tema di aiuti di Stato in materia fiscale nei territori degli Stati membri non sono sempre stati univoci. Tendenzialmente fino alla fine dello scorso decennio si può ravvisare una forte rigidità da parte delle istituzioni comunitarie, tesa a negare la compatibilità con il regime degli aiuti di Stato e ad aprire procedure di infrazione agli Stati membri per il ripristino del corretto regime di concorrenza nel mercato unico¹¹².

¹⁰⁹ In tal senso G. Graziano, *La selettività e gli aiuti regionali*, in L. Salvini (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Cedam, Padova, 2007, p. 231. Secondo l'autore «il concetto di aiuto, che comprende tutti gli interventi che diminuiscono gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di una o più imprese, indipendentemente dalla loro finalità, dalla loro giustificazione, dal loro obiettivo e dallo status dell'autorità pubblica che li istituisce o il cui bilancio sostiene l'onere, impedisce di considerare benefici di portata territoriale limitata come misure generali nell'ambito della regione interessata per il semplice fatto di essere stati istituiti non dall'autorità centrale, bensì dall'autorità regionale e di applicarsi in tutto il territorio soggetto alla giurisdizione della regione medesima».

¹¹⁰ Come chiarito dallo stesso Tribunale cause T-211/04 e T-215/04, *Governo di Gibilterra e Regno Unito c. Commissione*.

¹¹¹ R. G. Pineiro, *Aiuti di Stato, "selettività regionale" e politiche fiscali agevolative delle Regioni*, in *Dir. e prat. trib. n. 1/2010*, p. 889. Per un commento su un caso di aiuti di stato fiscali a finalità regionale, si veda M. Ingrosso, *Agevolazioni tributarie per i Giochi del Mediterraneo ed aiuti di Stato: il caso Almeria 2005*, in *Rass. trib.*, n.5/2004, p. 1761.

¹¹² Nel terzo capitolo del presente lavoro, dopo aver illustrato il caso italiano della fiscalizzazione degli oneri sociali nelle aree depresse, valutato incompatibile dalla Commissione con la disciplina degli aiuti di Stato, si illustreranno i nuovi orientamenti delle istituzioni europee, anche alla luce degli interventi giurisprudenziali della Corte di Giustizia, a cominciare dalla storica sentenza del 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione* (comunemente chiamata sentenza *Azzorre*).

8. Un intervento del legislatore italiano per alleggerire il carico fiscale di imprese e lavoratori nelle aree depresse risulta di fondamentale importanza per il rilancio non soltanto del Mezzogiorno ma per tutto il sistema economico nazionale.

Ponendo l'attenzione sul dato nazionale, in un recentissimo studio dell'Organizzazione mondiale per la cooperazione e lo sviluppo economico OECD¹¹³ dal titolo *Taxing Wages 2020*¹¹⁴ emerge che l'Italia nel 2019 è al terzo posto per cuneo fiscale nell'ipotesi di singolo lavoratore senza figli che percepisce un salario a livello medio nazionale, ponendosi addirittura con un valore più alto di circa il 12% rispetto alla media mondiale dei Paesi OECD. La situazione non cambia esaminando la statistica che pone a confronto il cuneo fiscale per lavoratori single e per famiglie con due bambini¹¹⁵.

A conclusione del presente lavoro, occorre chiedersi se è possibile e auspicabile costruire un nuovo modello – *de jure condendo* - di fiscalizzazione degli oneri sociali per le aree depresse del territorio italiano compatibile con il divieto comunitario di aiuti di Stato.

Le misure selettive regionali di natura fiscale, così come illustrate nella prima parte del presente elaborato, sono state oggetto – seppur in assenza di interventi del legislatore comunitario - di un mutato orientamento giurisprudenziale da parte della Corte di Giustizia. Certamente non pone problemi di compatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato la previsione di eventuali agevolazioni riferite a tributi propri degli enti territoriali istituiti nell'esercizio della potestà riconosciuta alle Regioni dalla nostra carta costituzionale. Nelle situazioni di decentramento fiscale asimmetrico (come per le Regioni a statuto speciale) la valutazione della misura deve essere operata applicando il test comunitario di autonomia, del tutto superfluo per quanto concerne le situazioni di federalismo fiscale simmetrico (come per le Regioni a statuto ordinario). Più problematica appare l'ipotesi di una politica statale di sviluppo regionale basata

¹¹³ Commentato da C. Enache, *A Comparison of the Tax Burden on Labor in the OECD*, in Tax Foundation, n. 710, Maggio 2020.

¹¹⁴ Pubblicato il 30 aprile 2020, questo studio annuale fornisce dettagli sulle imposte pagate sui salari nei Paesi OCSE: le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi previdenziali versati dai dipendenti, i contributi previdenziali e le imposte sui salari pagati dai datori di lavoro e le prestazioni in denaro ricevute dai lavoratori. Il lavoro illustra il modo in cui tali imposte e benefici sono calcolati in ciascun paese membro ed esamina come incidono sul reddito delle famiglie. I risultati consentono inoltre confronti quantitativi transnazionali tra i livelli del costo del lavoro e la posizione fiscale e previdenziale complessiva delle singole persone e famiglie su diversi livelli di guadagno. La pubblicazione mostra, inoltre, le aliquote fiscali medie e marginali effettive sul costo del lavoro per otto diversi tipi di famiglie, che variano in base al livello di reddito e alla composizione della famiglia (persone singole, genitori single, una o due coppie con o senza figli). Le aliquote fiscali medie misurano la parte delle retribuzioni lorde o del costo del lavoro prese in contributi fiscali e previdenziali, sia prima che dopo le prestazioni in denaro, e le aliquote fiscali marginali la parte di un piccolo aumento degli utili lordi o del costo del lavoro che viene pagato in questi prelievi.

¹¹⁵ Come precisato da C. Enache, *A Comparison of...*, cit, p. 6, «most countries in the OECD provide some targeted tax relief for families with children, typically through lower income taxes. The average wedge for families, defined as a one-earner married couple with two children, was 26.4 percent in 2019, compared to an average tax wedge of 36 percent for single workers without children».

sull'applicazione di una fiscalità differenziata per territorio che risulterebbe incompatibile con le norme sugli aiuti di Stato.

L'ostacolo formale ad un ripensamento di un modello di fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno trova nell'emergenza Covid-19 e nel quadro temporaneo per gli aiuti di Stato un momento di riflessione e ripensamento delle politiche economiche. Pur nella previsione temporalmente limitata di applicazione del quadro temporaneo fino al 31 dicembre 2020 (termine rivalutabile in ragione dell'andamento epidemiologico), la Commissione ha ritenuto che un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle attività imprenditoriali e garantire che le perturbazioni causate dalla pandemia non ne compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI. Inoltre, l'emendamento della Commissione del 3 aprile 2020 ha espressamente previsto la possibilità per gli Stati membri di concedere differimenti del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali per i settori, le regioni o i tipi di imprese particolarmente colpiti dalla pandemia, al fine di ridurre i vincoli di liquidità cui devono far fronte le imprese e di preservare l'occupazione. Gli Stati membri possono, inoltre, contribuire ai costi salariali di imprese in settori o regioni che hanno maggiormente sofferto e che altrimenti avrebbero dovuto licenziare del personale, al fine di contribuire a limitare l'impatto della crisi sui lavoratori.

L'occasione, sia pur nella sua tragicità, è propizia per rimodulare il costo del lavoro con manovre fiscali certamente compatibili, ad esempio intervenendo nei territori interessati sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ma anche di ripensare ad una fiscalizzazione, seppur parziale, degli oneri sociali, con il doppio obiettivo di alleggerire il cuneo fiscale per i lavoratori e il carico impositivo per le imprese, finalizzata ad una nuova stagione di occupazione e crescita economica da traino per l'intero sistema Italia.

Relativamente alla fattibilità di un tale tipo di manovra, risulta necessario che gli Stati membri intervengano concretamente sul Trattato, andando ad allargare le maglie delle deroghe per gli aiuti di Stato a finalità regionale, in modo da prevenire le procedure di infrazione che potrebbero essere facilmente aperte dalla Commissione a fronte di una violazione del sistema vigente; un intervento temporaneo, limitato esclusivamente alla congiuntura della pandemia, risulterebbe del tutto inefficace e inefficiente al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Al contrario, proprio l'apertura segnata dal mutato orientamento della Corte di Giustizia europea e il nuovo quadro temporaneo, potrebbero costituire il punto di partenza per una nuova idea di Europa che possa finalmente allontanare sovranismi e tentativi di disgregazione, tecnicismi burocratici e sterili campagne di esclusivo controllo dei conti degli Stati membri. Occorre riscoprire il ruolo originario di comunità di popoli, costituita per la pace, la solidarietà e il progresso economico, sociale e culturale di tutte le sue componenti. Permettere di utilizzare lo strumento della fiscalizzazione degli oneri sociali per le aree depresse significherebbe dare una risposta concreta a problemi

contingenti, tra tutti il sostegno alle imprese e all'occupazione, funzionali ad una crescita armonica di tutto il territorio comunitario e ad un riavvicinamento al significato più autentico di Europa e di "essere cittadini europei".