

Incentivi fiscali e politiche di sviluppo economico regionale in Europa*

BENIAMINO MORO

1. Introduzione e sintesi del lavoro

Una tesi a lungo dibattuta in letteratura sostiene che lo sviluppo economico accelerato delle aree arretrate può essere conseguito solo con investimenti cospicui ottenuti col trasferimento di risorse, sia sotto forma di capitali, sia di nuove imprese, dall'esterno dell'area. Una politica d'intervento che si basi solo sull'accumulazione interna, e quindi sull'incentivazione della crescita spontanea dell'impresa locale, è invece insufficiente a raggiungere e, come sarebbe necessario, a superare i ritmi di crescita delle aree più sviluppate.¹

Questa tesi è confermata sia dall'esperienza storica dello sviluppo del Mezzogiorno in Italia, sia dalle più recenti esperienze di sviluppo regionale che hanno avuto successo in Europa, come ad esempio i casi della Catalogna e delle Isole Baleari in Spagna, le regioni di Lisbo-

□ Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Economia; e-mail: moro@unica.it.

* Si ringraziano, senza coinvolgerli in alcuna responsabilità, due anonimi *referees* per gli utili suggerimenti che hanno consentito un sostanziale miglioramento della precedente versione di questo lavoro presentata alla XLI Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti (SIE), tenutasi a Cagliari (26-28 ottobre 2000). Il lavoro ha beneficiato altresì del dibattito svoltosi in quell'occasione e dei successivi commenti di stampa.

¹ Perciò la tesi contenuta in vari documenti della nuova programmazione economica (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 1998, 1999a, 1999b, 1999c e 1999d), secondo cui sarebbe possibile conseguire un tasso di crescita del Mezzogiorno del 4-5% annuo facendo ricorso solo alla mobilitazione delle risorse interne, ai nuovi rapporti fiduciari e alle grandi riforme dell'apparato burocratico regionale, non è credibile.

na e Algarve in Portogallo, quelle del Galles e della Scozia nel Regno Unito; ma soprattutto essa è confermata in pieno nel caso dell'Irlanda.

Con riguardo al Mezzogiorno, infatti, l'unica fase in cui la politica di sviluppo regionale basata sull'intervento straordinario ha avuto successo è quella che va dal 1960 al 1975, quando si è proceduto a massicci trasferimenti di capitali dal Centro-Nord al Sud del paese, sia sotto forma d'investimenti infrastrutturali, sia sotto forma d'investimenti diretti in attività produttive (prevalentemente nei settori chimico e minero-metallurgico). Il successo di tale politica è sintetizzato dall'indicatore del reddito medio pro capite, che nel Mezzogiorno è passato dal 53% di quello del Centro-Nord nel 1960 al 65% nel 1975. Il tasso annuale medio di crescita del Pil in questo periodo è stato del 5,2% nel Mezzogiorno, contro un tasso medio annuo del 3,7% nel Centro-Nord. Perciò, nell'intero quindicennio, si è mantenuto un differenziale di crescita medio annuo positivo a favore del Mezzogiorno dell'1,5%.

Se questo ritmo di crescita fosse proseguito anche nell'ultimo venticinquennio, certamente oggi le regioni del Sud avrebbero avuto lo stesso livello di reddito pro capite di quelle del Centro-Nord e il problema dello sviluppo economico del Mezzogiorno sarebbe stato risolto. Invece, con le crisi petrolifere degli anni '70 e il processo di ristrutturazione industriale che ne seguì, il trasferimento di capitali pubblici e privati verso il Mezzogiorno s'interruppe, interrompendo altresì il processo di *catching up* nei confronti del Centro-Nord. Il reddito medio pro capite al Sud nel 1990 è ricaduto al 57% di quello del Centro-Nord.

Con la trasformazione dell'intervento a favore del Mezzogiorno da straordinario in ordinario attuata dalla Nuova Programmazione Economica (NPE) nel corso degli anni '90, la situazione non è cambiata significativamente. Anzi, l'incidenza del reddito medio pro capite del Mezzogiorno su quello del Centro-Nord è diminuita ulteriormente (attestandosi al 56,4% negli anni 1999 e 2000).

Peraltro, i dati statistici non sono più confortanti se si fa riferimento al mercato del lavoro. Il tasso ufficiale di occupazione della classe di età 15-64 anni, ad esempio, nel Mezzogiorno è in continua diminuzione da oltre un ventennio, passando da un livello medio di poco inferiore al 50% a metà degli anni '70, al 42% nel 2000. Tenuto conto che in tale anno il tasso di occupazione in Italia è stato del 53,5%, in Europa del 62% e negli USA del 75%, ne deriva che media-

mente, su quattro persone di età compresa tra i 15-64 anni, mentre in America lavorano in 3, in Europa 2,5 e in Italia 2, attualmente nel Mezzogiorno lavorano, almeno ufficialmente, solo 1,6 persone. Il tasso di disoccupazione è più che raddoppiato nel corso degli ultimi 25 anni, passando dal 10% a metà degli anni '70 al 21% nel 2000.²

Perciò, la conclusione più immediata che si trae da questo stato di cose è che nemmeno la trasformazione dell'intervento straordinario in ordinario attuata dalla NPE è stata in grado di avviare a soluzione il problema dello sviluppo del Mezzogiorno. Anzi, con il superamento del carattere di aggiuntività dell'intervento straordinario, questa trasformazione sembra avere peggiorato le capacità del Mezzogiorno di attirare risorse esterne da investire per il suo sviluppo. Attualmente, infatti, le agevolazioni globalmente concesse a favore del Centro-Nord compensano e talvolta superano quelle riservate a favore del Mezzogiorno.

Nello stesso tempo, se si guarda alle recenti esperienze di sviluppo economico regionale che hanno avuto successo in Europa, come ad esempio l'Irlanda, si nota che ancora una volta l'elemento decisivo dello sviluppo è stato il massiccio trasferimento di capitali dall'esterno, attuato questa volta spontaneamente dalle maggiori società multinazionali oggi presenti sul mercato internazionale.

Ciò è avvenuto perché l'Irlanda ha saputo creare le condizioni di convenienza per catturare una notevole fetta d'investimenti esteri. Il parametro che crea tali condizioni di convenienza è noto in letteratura come *residuo fiscale*, dato dalla differenza tra il valore dei servizi pubblici erogati da un paese o da una regione e il carico fiscale complessivamente pagato per ottenere tali servizi, così come è percepito da un'impresa che deve decidere quale sia la localizzazione migliore da dare ai suoi nuovi investimenti.³

Il residuo fiscale è il parametro con cui gli stati sovrani, ma anche le singole regioni di uno stesso paese, possono farsi concorrenza fi-

² Sul mercato del lavoro europeo, si veda Moro (2000). I dati statistici sono presi da ISTAT (2001) e SVIMEZ (2001).

³ Dal punto di vista della singola impresa, per il calcolo del residuo fiscale è necessario fare la differenza tra il valore attuale dei servizi pubblici di cui la stessa impresa gode nell'area dove si localizza e il valore attuale delle imposte e tasse che essa dovrà pagare in relazione alla redditività attesa nel corso della sua vita economica. In altri termini, il residuo fiscale non è altro che il valore attuale netto (VAN) della redditività economica attesa dell'imposizione fiscale.

scaie, per attirare nel proprio territorio la maggiore quantità possibile di investimenti internazionali. Esso è influenzato non solo dalla politica fiscale in senso stretto, cioè dalle decisioni inerenti alle entrate tributarie, ma anche dalle decisioni inerenti alla spesa pubblica e, più in generale, dall'efficienza dei servizi pubblici erogati.

Oltre alla manovra sulle aliquote, un modo di influenzare il residuo fiscale per finalità di sviluppo economico regionale consiste nella concessione da parte della pubblica amministrazione (PA) di forme varie di agevolazioni, per lo più contributi, da erogare alle imprese generalmente all'atto della promozione di nuovi investimenti. Tali agevolazioni possono essere di varia natura e possono assumere le forme più svariate, ma agli effetti che qui interessa si distinguono in due categorie. Alla prima appartengono le agevolazioni finanziarie, erogate prevalentemente sotto forma di contributi in conto capitale o in conto interessi, che per la loro concessione necessitano di un'istruttoria di tipo valutativo da parte della PA; alla seconda appartengono le agevolazioni fiscali, erogate essenzialmente sotto forma di *bonus* o di sgravi fiscali, che sono invece per loro natura di tipo automatico, nel senso che sono concesse automaticamente al verificarsi di certi presupposti, senza che intervenga alcun processo valutativo discrezionale da parte della PA.

Non vi è dubbio che sulla base di studi empirici e dell'esperienza maturata dai paesi che ne hanno fatto largo uso, come appunto l'Irlanda, l'utilizzo delle agevolazioni fiscali e, più in generale, della politica fiscale per finalità di sviluppo economico regionale si è dimostrato molto più efficace delle politiche tradizionali basate sull'erogazione di agevolazioni finanziarie. Ciò spiega altresì perché le politiche d'incentivazione degli investimenti nel Mezzogiorno, basate essenzialmente sulla concessione di contributi finanziari, non riescano ad avere successo, nonostante le ingenti somme stanziare sotto forma di agevolazioni.⁴ Peraltro, quando queste operano indistintamente, sia

⁴ Nel triennio 1996-98, a valere sui fondi strutturali europei, sono stati concessi incentivi vari, configurabili come aiuti di stato, per un importo totale a livello europeo di 32.639 milioni di euro, di cui oltre un quarto (8.864 milioni) riservati all'Italia. Sul valore aggiunto delle imprese, gli aiuti così concessi hanno inciso in Italia per il 4,4%, al secondo posto dopo la Grecia (4,9%) e nettamente avanti alla Germania (2,6%) e all'Irlanda (1,9%), mentre la media europea è stata del 2,3% (Intervento di M. Monti al convegno di Cernobbio del 3.9.2000). Ciò conferma quanto qui sostenuto sulla diversa efficacia delle varie forme d'incentivazione: con un'intensità d'aiuto al di sotto della metà di quella italiana (circa il 43%), gli incentivi fiscali in Irlanda sono sta-

pure con diverse graduazioni d'intensità d'aiuto, su tutto il territorio nazionale, non si determina un residuo fiscale differenziale tale da creare convenienze di spostamento significative nella localizzazione degli investimenti a favore delle regioni arretrate del Mezzogiorno, come invece è avvenuto nel caso dell'Irlanda.

Una modifica nella concessione delle incentivazioni a favore di quelle automatiche di natura fiscale e, più in generale, l'uso di una politica fiscale che sia differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale sembrano essere, quindi, le due chiavi di volta necessarie per attirare gli investimenti internazionali verso le aree arretrate del paese e avviare così definitivamente a soluzione l'annoso problema del loro sviluppo economico e sociale.

Nell'uso della politica fiscale per finalità di sviluppo economico regionale permangono però vincoli posti dall'Unione Europea (UE), tra cui rientra quello di non consentire a uno stato membro l'utilizzo di una politica fiscale differenziata territorialmente, per motivazioni che riguardano i principi di neutralità e di concorrenza fiscale. Tuttavia, alla luce dell'evoluzione teorica più recente di questi stessi principi, si può dimostrare che tale vincolo è ingiustificato e che è nell'interesse della stessa UE indurre i singoli stati a spostare l'attenzione delle proprie politiche di sviluppo economico regionale dall'utilizzo strumentale delle agevolazioni finanziarie verso un uso più intenso di quelle fiscali e, più in generale, della politica fiscale, anche differenziata territorialmente, che a parità di risorse impiegate risulta essere, come si è detto, più efficace nella promozione di una politica di sviluppo economico regionale.

L'esigenza di spostare l'accento dall'incentivazione finanziaria a quella fiscale nella politica di sviluppo delle aree arretrate del paese, in particolare nel Mezzogiorno, è stata recentemente fatta propria anche dal governo e inserita nella legge finanziaria 2001 (Art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388). Peraltro, con riguardo agli incentivi fiscali, anche l'opinione della Commissione Europea è recentemente cambiata. Alla chiusura totale del passato verso ogni forma d'incentivazione fiscale per finalità di sviluppo economico, infatti, è seguito più recente-

ti molto più efficaci ed efficienti nel promuovere lo sviluppo economico regionale di quanto non siano stati i corrispondenti incentivi finanziari in Italia.

mente l'assenso della stessa Commissione a favore degli incentivi fiscali finalizzati a nuovi investimenti e nuova occupazione.⁵

La disponibilità della Commissione Europea, attualmente, si ferma qui. Tuttavia tale disponibilità, che pur si configura come un primo successo dei fautori dell'incentivazione fiscale in alternativa a quella finanziaria, pur essendo necessaria, non è ancora sufficiente per far decollare definitivamente lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno. Partendo da essa, anzi, e considerandola solo come una tappa intermedia, l'intero percorso di totale cambiamento nelle politiche regionali di sviluppo è destinato a compiersi integralmente soltanto con l'applicazione di un regime fiscale differenziato territorialmente tra Centro-Nord e Sud del paese.

Un tentativo in questa direzione, che per il momento non è andato in porto, è stato compiuto quando nel mese di dicembre 2000, in sede di approvazione della legge finanziaria per il 2001, il governo ha posto alla Commissione Europea il quesito di applicabilità di un'aliquota IRPEG differenziata a favore del Mezzogiorno, come anticipazione di una riduzione generalizzata di questo tipo d'imposta da estendere in un secondo momento a tutto il paese. Come noto, la risposta della Commissione in quella occasione fu negativa, ma il problema non è certamente chiuso. Anzi, si ha motivo di ritenere che il quesito possa essere riproposto a breve scadenza, anche alla luce dell'evoluzione dell'interpretazione della normativa comunitaria riguardante, da un lato, la regolamentazione degli aiuti di stato e, dall'altro, l'interpretazione da dare al *codice di condotta* sulla fiscalità delle imprese nell'ambito dell'UE.

In questo lavoro, tali argomenti vengono ripresi e trattati all'interno del dibattito in corso sulle politiche ottimali da perseguire per lo sviluppo del Mezzogiorno. A tal fine, innanzitutto sono illu-

⁵ L'*imprimatur* della Commissione Europea a questa che si configura come una vera e propria svolta storica nell'uso degli incentivi allo sviluppo delle aree arretrate è stato dato dapprima con una comunicazione del 19 settembre 2000 e confermato definitivamente con la nota 286841 del 13 marzo 2001. Con queste comunicazioni al governo italiano, la Commissione Europea, infatti, ha dato il suo benestare definitivo all'utilizzo, entro i massimali d'intervento a favore delle regioni in ritardo di sviluppo di cui all'obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), delle agevolazioni fiscali in sostituzione di quelle finanziarie, così come previsto all'art. 8 della legge finanziaria nazionale per il 2001 (legge 388/2000). A seguito della citata nota del 13 marzo 2001, l'Agenzia delle entrate, con la Circolare n. 41/E del 18 aprile 2001, ha reso operativo l'intero meccanismo dell'incentivazione fiscale sostitutiva di quella finanziaria a favore degli investimenti effettuati nelle aree arretrate del paese.

strati gli strumenti principali d'intervento della NPE oggi esistenti in Italia. Come noto, essi si basano prevalentemente su meccanismi d'incentivazione finanziaria, che, come si è detto, non sono in grado di attrarre investimenti dall'esterno delle aree arretrate e pertanto sono inadeguati al perseguimento dello sviluppo economico delle regioni meridionali.

Si analizzano quindi gli strumenti d'incentivazione fiscale già esistenti in Italia e quelli proposti dalla finanziaria 2001, dopo il via libera dato dalla Commissione Europea. Si pone quindi il quesito del perché la Comunità Europea abbia sinora osteggiato il ricorso alle agevolazioni fiscali e tuttora vieti l'uso di una politica fiscale differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale. La risposta a tale quesito implica considerazioni di natura teorica sulla neutralità e sulla concorrenza fiscale tuttora al centro del dibattito accademico. Il lavoro si chiude con la dimostrazione che gli ultimi sviluppi di tale dibattito consentono una revisione della posizione della Commissione in senso favorevole all'uso non solo degli incentivi fiscali ma, più in generale, della politica fiscale, anche differenziata territorialmente, per finalità di sviluppo economico regionale.

2. I limiti della Nuova Programmazione Economica in Italia

2.1. La legge 488/92

Si parla di NPE in Italia per intendere l'insieme di leggi e strumenti operativi d'intervento nell'economia posti in essere nel corso degli anni '90, dopo la chiusura dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. In particolare, la legge 488/92 e il successivo Decreto legislativo 96/93 hanno rivoluzionato l'intero sistema di agevolazioni pubbliche alle imprese, sancendo formalmente la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e sostituendolo con un intervento ordinario che riguarda non più il solo Mezzogiorno, ma tutte le aree depresse del paese.⁶ La legge 488/92, peraltro, costituisce la normativa nazionale da

⁶ Sono considerate *aree depresse* quelle individuate dalla Commissione Europea come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali (obiettivi 1, 2 e 5b del Reg. CEE n. 2052/88 e successive modificazioni), nonché quelle elegibili sulla base delle analo-

utilizzare per il cofinanziamento delle misure di aiuto dell'UE previste, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-06, dal Programma Operativo Nazionale (PON) e dai Programmi Operativi Regionali (POR).

Sinora, a valere sulla legge 488/92, sono state emanate tre generazioni di bandi. Alle prime due appartengono i primi quattro bandi ordinari, due bandi straordinari emessi nel 1999 (di cui uno per le zone terremotate di Umbria e Marche e uno per le regioni cofinanziabili del Centro-Nord) e uno ordinario riservato ai servizi turistici emanato sempre nel 1999. Alla terza generazione di bandi appartengono invece l'ottavo bando 2000 e il nono bando 2001.⁷

Le agevolazioni previste dalla legge 488/92 consistono in contributi in conto capitale, o meglio in conto impianti, calcolate in Equivalente Sovvenzione Netto (ESN) e in Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL),⁸ e sono concesse secondo l'ordine formato da diverse graduatorie di merito che tengono conto di svariati parametri. Le domande che superano la fase istruttoria vengono finanziate secondo l'ordine della

gha caratteristiche e quelle rientranti nelle fattispecie di cui all'art. 87.3, lettere a e c (ex art. 92, par. 3, lettera c) del Trattato UE, previo accordo con la Commissione. Queste ultime sono le zone del Centro-Nord ammesse ad agevolazioni regionali fino a un massimale del 20%. Va precisato che l'obiettivo 1 riguarda l'adeguamento economico delle regioni del Mezzogiorno in ritardo di sviluppo (Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), l'obiettivo 2 la riconversione economica delle regioni in declino industriale (Centro-Nord), mentre l'obiettivo 5b riguarda la diversificazione economica delle zone rurali.

⁷ Il bando del 2000 ha distribuito 4.790 miliardi di incentivi per il Sud, di cui 550 di fondi nazionali e 4.240 di risorse comunitarie. Con questo bando si sono volute garantire una maggiore integrazione e complementarità di questa legge con le politiche di sviluppo locale definite nell'ambito della programmazione negoziata (sino a una riserva del 50% dei fondi da gestire in graduatorie separate) e dei programmi regionali di sviluppo, nonché con le politiche industriali per lo sviluppo dei comparti ad alto contenuto tecnologico e con gli interventi per la ricerca e lo sviluppo. Novità assoluta di questo bando è l'estensione dell'intervento al settore delle costruzioni. Da ultimo, come si è detto, il nono bando 2001 è stato emesso con decreto del Ministero dell'Industria nel mese di marzo.

⁸ Le agevolazioni sono misurate in ESL o in ESN. In quest'ultimo caso, il valore nominale viene calcolato tenendo conto dei tempi di realizzazione degli investimenti e di liquidazione delle erogazioni, nonché dell'ammontare delle imposte pagate, di modo che l'impresa ottenga il valore reale delle agevolazioni che s'intende concedere, al netto delle imposte. Nel caso dell'ESL, il calcolo del contributo è fatto al lordo delle imposte. Le misure massime d'intensità d'aiuto, contenute nella *Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006*, approvata dalla Commissione Europea il 13 marzo 2000 (GUCE C175 del 24 giugno 2000), sono pari al 35% (50% solo per la Calabria) di ESN per tutte le imprese, più il 15% di ESL per le sole piccole e medie imprese.

rispettiva graduatoria di merito, sino a esaurimento dei fondi disponibili. Negli ultimi bandi, a causa della carenza di fondi, sono state ammesse alle agevolazioni meno della metà (il 46,7%) delle domande che hanno superato l'istruttoria. Nell'ottavo bando 2000, in particolare, tale percentuale è scesa ulteriormente al 41%.⁹

I risultati sinora conseguiti con i primi quattro bandi ordinari di applicazione di questa legge non possono essere considerati soddisfacenti, quanto meno in relazione alla capacità degli incentivi concessi di attirare investimenti dall'esterno delle aree depresse. L'esposizione che segue è aggiornata al 30 aprile 2000, data in cui risultano essere state agevolate 17.150 iniziative, per investimenti complessivi pari a 55.316,6 miliardi di lire, di cui circa 18.000 miliardi di agevolazioni, per un incremento occupazionale previsto in 221.560 unità.¹⁰

Sul totale di 55.316,6 miliardi d'investimenti, ne risultavano realizzati circa 26.000, che avevano dato luogo a erogazioni per 12.447 miliardi, di cui oltre 9.000 già percepiti. Al Mezzogiorno fa capo il 59% del numero delle iniziative, il 60% degli investimenti agevolati e l'86% delle agevolazioni. La maggiore incidenza delle agevolazioni rispetto agli investimenti si spiega con la maggiore intensità d'aiuto riservata al Mezzogiorno dall'UE.

Poiché si tratta della principale legge d'incentivazione a favore del Mezzogiorno, quanto meno quella che distribuisce la maggiore quantità di risorse pubbliche, diventa decisivo per la legge 488/92 il giudizio sulle sue capacità di attirare nelle aree arretrate capitali d'in-

⁹ Ciò significa che il 59% delle imprese, le cui domande sono state giudicate positivamente dalle banche che hanno svolto l'istruttoria, non sono riuscite a ricevere contributi per i loro progetti. Come rileva una nota del Ministero dell'Industria, la situazione peggiore si è registrata per le imprese dei servizi. L'entrata in campo di colossi delle telecomunicazioni, come Omnitel, Telecom, Blu e Albacom, ha rapidamente esaurito i fondi a disposizione assegnati a questa categoria di imprese, considerato che i contributi medi per i relativi progetti ammontano a circa 7 miliardi di lire. In aggiunta, alcuni di questi soggetti, per la medesima regione e, in certi casi, per la stessa provincia, hanno presentato più progetti, in modo da evitare di risultare come "grandi progetti".

¹⁰ Per il solo Mezzogiorno, l'aggiornamento si riferisce al 31 dicembre 1999, quando risultavano ammesse al finanziamento agevolato 10.515 iniziative, per un totale di 34.618,4 miliardi di investimenti (pari al 16% degli investimenti fissi lordi nel periodo 1996-98), di cui 16.098,1 miliardi di agevolazioni, e un'occupazione prevista di 150.000 unità. Perciò, l'agevolazione media per ogni nuovo occupato è stata di 82 milioni di lire (107 milioni nel Mezzogiorno e 35 milioni nel Centro-Nord). Cfr. Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000b, pp.12 e ss).

vestimento provenienti dall'esterno. Ma tale giudizio, come si è già anticipato, non è positivo.

Da un'indagine campionaria svolta dall'Istituto Tagliacarne per conto del Ministero dell'Industria, infatti, risulta innanzitutto che le imprese agevolate, rispetto a un campione di controllo di imprese non agevolate, hanno una produttività del lavoro e una redditività più bassa. Ciò significa che il meccanismo delle agevolazioni tende a selezionare imprese non competitive.

In secondo luogo, il fatturato pro capite cresce del 35% nelle imprese agevolate del Centro-Nord e del 32% in quelle agevolate del Sud, mentre cresce del 14% nelle imprese non agevolate del Centro-Nord e del 23% in quelle non agevolate del Sud. Ciò significa che questo tipo di agevolazioni accentua e non riduce il divario tra Centro-Nord e Sud (3% di differenza nella crescita del fatturato a favore del Centro-Nord per le imprese agevolate) e addirittura indicherebbe che in assenza di agevolazioni il divario Nord-Sud si chiuderebbe più velocemente (9% di differenziale di crescita a favore del Sud).

In terzo luogo, si può notare che nel complesso la tipologia delle imprese agevolate non differisce significativamente da quelle non agevolate ammesse in graduatoria: si tratta soprattutto d'impresе di piccole dimensioni, che si concentrano nei settori tradizionali e richiedono l'agevolazione prevalentemente per finanziare nuovi impianti e ampliamenti. Ciò conferma che le agevolazioni previste da questa legge non attirano capitali dall'esterno, né sono in grado di sollecitare la nascita di nuove imprese in assoluto, tanto meno nei settori innovativi.¹¹

Pertanto, ciò è confermato dal fatto che, nella maggior parte dei casi, i soggetti incentivati non solo avrebbero comunque fatto l'investimento anche senza l'agevolazione, ma lo avrebbero fatto proprio nella stessa regione o area arretrata, per cui l'agevolazione serve solo a sostituire una parte del finanziamento che altrimenti si sarebbe realizzata con mezzi propri e/o a ridurre la quota parte di finanziamento per la quale ci sarebbe stato il normale ricorso al mercato del credito. Infatti, dalla stessa indagine dell'Istituto Tagliacarne, emerge che solo nel 15% dei casi l'agevolazione della 488/92 è stata determinante (4%) o comunque significativa (11%) per la decisione d'investimento, nel

¹¹ La recente estensione dell'operatività della legge al settore delle costruzioni non fa che rafforzare le caratteristiche localistiche insite nella stessa legge.

senso che senza l'agevolazione lo stesso investimento non si sarebbe effettuato oppure ne sarebbe stato stravolto il contenuto. Nell'80% dei casi (71% nel Mezzogiorno), invece, l'investimento si sarebbe realizzato ugualmente anche senza l'agevolazione, nella stessa identica misura nel 41% dei casi (27% nel Mezzogiorno) o al massimo in misura inferiore nel 39% dei casi (44% nel Mezzogiorno).¹² Quest'ultima fattispecie, anzi, lascia il dubbio che nella pratica l'investimento spesso possa essere sovrastimato proprio per ottenere una maggiore agevolazione.

Infine, solo il 7% delle imprese intervistate risponde di avere effettivamente deciso la localizzazione dell'investimento come conseguenza diretta dell'accesso all'agevolazione, mentre nell'80% dei casi l'investimento si sarebbe localizzato nella stessa area anche a prescindere dall'agevolazione.

Ciò conferma che la capacità della legge 488/92 di attrarre nuovi capitali d'investimento nelle aree depresse del paese è molto debole. Peraltro, la scarsa mobilità del capitale esistente è limitata alle imprese di maggiori dimensioni, disposte comunque a correre i rischi che tale mobilità comporta. Gli effetti delle agevolazioni, semmai, sembrerebbero essersi fatti sentire principalmente in relazione alla decisione delle imprese di investire, piuttosto che con riferimento a quella di modificare la localizzazione degli impianti. Perciò, si può concludere che il maggiore regime di aiuti riservati al Mezzogiorno da parte dell'UE, per la cui concessione si fa riferimento appunto alla legge 488/92, non è di per sé sufficiente ad attirare in quest'area maggiori investimenti o, quanto meno, il volume d'investimenti che sarebbe necessario a sostenere uno sviluppo più accelerato di quello del Centro-Nord.¹³

2.2. *La programmazione negoziata*

Uno degli strumenti cardine della NPE è costituito dalla programmazione negoziata, cioè da quel sistema d'interventi ordinari provenienti dal basso (comunità locali) che si fonda sul partenariato sociale ed è sostenuto con particolare interesse sia dall'UE sia dalle parti sociali. Queste ultime, con il *Patto per il lavoro* del settembre 1996, hanno espressamente contemplato gli strumenti negoziali come indispensabili

¹² Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000b, p. 37).

¹³ Per ulteriori critiche a questa legge, si veda Potestio (2000).

per lo sviluppo delle aree arretrate. In pratica, lo stato, attraverso i ministeri del Tesoro e dell'Industria, finanzia fino a quasi l'80% (talvolta anche oltre) il costo dell'investimento iniziale di un'azienda che s'insedia in un dato territorio dove si vuole promuovere lo sviluppo economico, fissa modi e tempi degli interventi, privilegiando la rapidità di esecuzione dei progetti, con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro.

Gli interventi della programmazione negoziata, che sono caratterizzati da un'azione concertata tra istituzioni locali, forze economiche e sociali e amministrazione centrale, sono costituiti dai *contratti d'area*, dai *patti territoriali* e dai *contratti di programma*.¹⁴ Attualmente sono disponibili i primi risultati e le corrispondenti valutazioni di merito con riguardo alle prime due categorie d'interventi, mentre non esistono valutazioni complessive riguardo ai contratti di programma. Questi ultimi, peraltro, sono vecchi strumenti di negoziazione tra la PA e una o più imprese private, che in un protocollo d'intesa stabiliscono i rispettivi ruoli e compiti d'intervento volti a promuovere lo sviluppo economico di un'area arretrata. Pur in assenza di valutazioni globali, si può tuttavia rilevare che i contratti di programma sono gli strumenti della programmazione negoziata che funzionano meglio. Presumibilmente ciò è dovuto al fatto che l'iniziativa parte dalle imprese private, il cui coinvolgimento risulta perciò più immediato e diretto. Non a caso, infatti, l'approvazione da parte degli organi competenti di nuovi contratti di programma procede tuttora a ritmo accelerato.

Il *contratto d'area*, invece, è uno strumento d'intervento finalizzato alla riconversione economica di aree di crisi e mira principalmente al recupero di zone industriali dismesse, dove si ripropone di risolvere problemi di riqualificazione del territorio e di rioccupazione del personale reso esuberante dalle ristrutturazioni e dismissioni aziendali. Esso è stato concepito come uno strumento di concertazione e di negoziazione tra l'amministrazione centrale, quelle locali e i diversi soggetti economico-sociali operanti sul territorio, per promuovere lo sviluppo imprenditoriale attraverso la concessione di agevolazioni finanziarie messe a disposizione dal CIPE per la realizzazione di nuove ini-

¹⁴ Gli strumenti della programmazione negoziata sono attualmente regolati dall'art. 2, commi 203-209, della legge 662/96 e dall'art. 27, comma 16, della legge 488/99.

ziative industriali, turistiche e di servizi, nonché per il completamento di infrastrutture funzionali all'insediamento di nuove iniziative industriali.

Con il contratto d'area, attraverso la firma di protocolli d'intesa tra le varie parti sociali e la costituzione di società di promozione, vengono snellite le procedure burocratiche, resi notevolmente più flessibili i contratti di lavoro, realizzate prioritariamente le opportune infrastrutture, concessi contributi finanziari alle imprese nella misura massima consentita dall'UE, in modo da creare una situazione di forte incentivo per la promozione di nuovi investimenti e la creazione di nuova occupazione. Poiché l'intensità delle agevolazioni in queste aree è molto elevata, l'UE ha imposto che il regime di aiuti sia circoscritto all'area interessata dal contratto e duri per un periodo di tempo limitato.¹⁵

I contratti esistenti sinora sono 15 e riguardano per lo più aree dismesse del Mezzogiorno (nel Nord, sono interessate solo le aree di La Spezia in Liguria e di Terni-Narni-Spoleto nell'Umbria). Essi sono stati sottoscritti in un arco temporale che va dal marzo 1998 (contratto di Crotone) al luglio 1999 (contratto di Potenza). Il modesto arco temporale di operatività dello strumento, perciò, non consente ancora di dare una valutazione di merito in termini di efficacia ed efficienza relativamente alle iniziative imprenditoriali promosse. Tuttavia, all'inizio del 2000 risultano realizzate 444 iniziative, localizzate prevalentemente nel Mezzogiorno, per circa 4.954 miliardi di lire d'investimenti e oltre 16.000 nuovi posti di lavoro. L'ammontare degli aiuti pubblici impegnati è di 3.370 miliardi (pari quindi al 68% degli investimenti), di cui il 15% già erogato a quella data.¹⁶

¹⁵ Di fatto il contratto d'area, la cui realizzazione è affidata a uno degli enti firmatari del contratto in qualità di "Responsabile unico", può essere attivato solo se, in ambito territoriale, esistono aree attrezzate per insediamenti produttivi; inoltre, deve esservi un soggetto intermediario in grado di attivare "sovvenzioni globali" da parte dell'UE. Quest'ultimo svolge la funzione di gestore di tutte le agevolazioni, provvedendo a redistribuire la sovvenzione comunitaria, erogandola ai beneficiari sotto forma di contributi, prestiti a tasso agevolato, assunzione di partecipazioni, garanzie e quant'altro necessario al perseguimento degli obiettivi del contratto.

¹⁶ Per ogni nuovo occupato previsto, l'investimento medio è di 306 milioni (324 nel Mezzogiorno e 181 nel Centro-Nord), mentre l'ammontare medio di risorse pubbliche impegnate è pari a 208 milioni (233 nel Mezzogiorno e 41 nel Centro-Nord). Ma la variabilità esistente tra un contratto e l'altro è molto grande: si va dal contratto d'area Torrese-Stabiese, dove per creare un posto di lavoro occorrono 518 milioni di lire, al contratto di Terni-Narni-Spoleto, dove invece ne occorrono solo 143 milioni. Cfr. Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000c, p. 11).

I *patti territoriali*, infine, sono considerati gli strumenti più importanti della nuova politica d'intervento nelle aree depresse, in particolare nel Mezzogiorno. Essi sono strumenti della programmazione negoziata di applicazione ancora più recente dei contratti. Infatti, pur essendo stati concepiti tra il 1996 e il 1997, i patti hanno iniziato a operare solo dalla primavera del 1999.

Si tratta di

«accordi tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato dalla Commissione europea».¹⁷

Esistono tre tipologie di patti, che si distinguono per le diverse modalità procedurali. Alla prima appartengono i cosiddetti "patti di prima generazione", approvati dal CIPE tra il 1996 e il 1997. In tutto questi patti sono 12; alla data di approvazione essi prevedevano la realizzazione di 435 iniziative per 1.245,5 miliardi di investimenti, con un onere a carico dello stato di 910,6 miliardi e un'occupazione aggiuntiva di 6.983 addetti. A seguito di rinunce e revoche, a fine marzo 2001, risultavano ancora in essere 335 iniziative, per 970 miliardi di investimenti (708,4 miliardi di onere per lo stato) e un'occupazione prevista di 5.385 nuovi addetti (Servidio 2001).

La seconda tipologia comprende i "patti di seconda generazione", che include sia 39 patti approvati sino al 1999, sia 21 patti approvati nel corso del 2000. Con riferimento specifico ai primi 39 patti, 19 sono localizzati nel Centro-Nord e 20 nel Mezzogiorno. I 21 patti approvati nel corso del 2000 sono tutti localizzati nel Mezzogiorno e prevedono 2.164 miliardi di investimenti (di cui 1.441 miliardi di onere a carico dello stato) e un'occupazione aggiuntiva di 7.465 unità lavorative.

Pertanto, nel complesso, i patti territoriali di prima e seconda generazione sono in tutto 72. Essi prevedono 9.508,1 miliardi d'investimenti (4.823,3 di oneri per lo stato) per un'occupazione aggiuntiva di 36.128 unità lavorative. Le iniziative sono di solito di pic-

¹⁷ Delibera CIPE del 20.11.1995. Tali accordi sono promossi da una o più amministrazioni pubbliche locali, comprese le camere di commercio, su iniziativa di operatori economici, di rappresentanze di categoria o sindacali.

cola o media dimensione (investimento medio 2,8 miliardi di lire, occupazione media 11 addetti, con un investimento medio per nuovo occupato di 263 milioni di lire).

Infine, la terza tipologia di patti include i cosiddetti "patti europei per l'occupazione". Si tratta di 8 patti cofinanziati dall'Unione Europea, per i quali sono stati impegnati 799,6 miliardi di lire, per un'occupazione prevista di 5.204 unità lavorative. A questi si aggiungono altri due patti per l'occupazione (dell'Abruzzo e dell'Appennino Centrale) finanziati solo con risorse nazionali.

L'eccessiva burocratizzazione e la non chiarezza delle procedure hanno determinato l'abbandono di molte iniziative originariamente inserite nella prima categoria di patti. Dalle risultanze delle verifiche sul campo e dall'analisi dei rapporti semestrali inoltrati al Ministero dell'Industria dai responsabili dei singoli patti, infatti, si rileva che sul totale delle iniziative si è verificato il 28% di rinunce e/o esclusioni, mentre ai primi del 2000 il 15% dei progetti era ancora in fase d'istruttoria. Quanto al restante 57% delle iniziative che hanno avuto il decreto provvisorio di concessione, un ulteriore 28% di esse non risultavano ancora avviate. Perciò, a distanza di quattro anni dalla loro approvazione, solo il 43% delle iniziative previste all'origine dai patti di prima generazione risultano essere effettivamente avviate. In termini assoluti, dunque, risultano avviate 177 iniziative su un totale di 412.

Secondo il Ministero dell'Industria, dal confronto tra le due generazioni di patti emergerebbe che quelli di seconda generazione vengono attuati molto più celermente di quelli di prima generazione. Lo snellimento delle procedure, peraltro, ha ridotto notevolmente le rinunce col passaggio ai patti di seconda generazione. Ma la tesi ministeriale secondo cui la PA, dopo un periodo sperimentale, sia diventata più efficiente nella gestione dei nuovi patti viene contestata da più parti, così come viene contestata la tesi che i patti siano sottoposti a una verifica continua, sia dei progetti sia dell'esecuzione dei lavori e del monitoraggio dei risultati.

Il titolare ultimo dei controlli e delle decisioni è il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPSC) del Ministero del Tesoro, ma ai controlli contribuiscono numerosi altri organismi, tra cui il soggetto responsabile dei patti, il Ministero dell'Industria, il CIPE e le Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, centrale e regionali. Le informazioni dovrebbero confluire nel Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, in pratica una banca dati in tem-

po reale, e poi venire trasmesse alla *Cabina di regia* e alla Sezione centrale dell'Osservatorio degli investimenti pubblici del Ministero dell'Industria e alle amministrazioni centrale e regionali.

Tuttavia i controlli effettuati dalle Unità di valutazione sono pochissimi, per cui non è quasi mai possibile accertare se gli investimenti realizzati corrispondano a quelli programmati in fase d'istruttoria. Il DPSC non si è neppure posto il problema di misurare gli scostamenti dei risultati ottenuti rispetto a quelli preventivati. Di conseguenza, risulta impossibile quantificare i risultati macroeconomici dei patti, soprattutto in termini di occupazione.

Il Ministero dell'Industria ha sottoposto a verifica sul campo 92 iniziative sul totale di 781, scegliendone 48 inserite nei patti di prima generazione e 44 nei patti di seconda generazione. Da tale verifica risulta che la maggior parte delle iniziative è stata proposta da artigiani e piccole imprese, che in tal modo hanno inteso compiere un salto di qualità.¹⁸ Ma non si sono attirati nuovi investimenti dall'esterno dell'area arretrata. Inoltre, sono rari i casi di aziende inserite in filiere industriali e molto scarse le sinergie tra imprese dello stesso patto.

Si può sostenere, dunque, che anche questo nuovo strumento di programmazione negoziata, al pari dei contratti d'area, mentre è risultato molto gradito alle amministrazioni locali, in quanto affida loro un nuovo protagonismo istituzionale, nonché alle parti sociali, che fanno valere le loro istanze nel momento della concertazione, è risultato meno gradito alle imprese. Tolte le imprese locali direttamente coinvolte, che non potevano che esprimere apprezzamento per il nuovo generoso strumento d'incentivazione, le grandi imprese esterne all'area e soprattutto le imprese multinazionali sono risultate del tutto assenti. Segno questo che in termini di residuo fiscale, cioè di differenza tra valore dei servizi pubblici erogati e carico fiscale al netto delle agevolazioni, le imprese in questione non giudicano ancora appetibile il nuovo strumento d'incentivazione. In ogni caso, dove qualche risultato apprezzabile è stato conseguito, fondamentale per il successo del patto si è dimostrata l'esperienza e la bravura del soggetto responsabile, nonché il suo radicamento sul territorio.

¹⁸ Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000a, p. 58).

2.3. *I risultati globali più recenti della politica a favore dello sviluppo regionale*

Oltre alle indagini sui singoli strumenti d'incentivazione, si può disporre attualmente della relazione annuale finalizzata alla valutazione dell'efficacia e del rispetto delle norme d'incentivazione alle attività economiche e produttive curata dal Ministero dell'Industria, d'intesa coi ministeri del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e della Ricerca Scientifica.¹⁹ Tale *Relazione*, che costituisce parte integrante del DPEF, ha come finalità principale quella di fornire informazioni sui provvedimenti agevolativi, riguardanti lo stato di attuazione, le principali grandezze economiche da loro influenzate e i connessi flussi finanziari diretti verso le imprese, inclusa una valutazione di efficacia dei diversi regimi di aiuto.

L'indagine ha censito 92 provvedimenti²⁰ delle amministrazioni centrali e 373 di quelle regionali.²¹ Con riguardo alla totalità dei 92 provvedimenti delle amministrazioni centrali,²² i dati a disposizione coprono il quinquennio 1995-99, nel corso del quale sono state presentate complessivamente per l'intero territorio nazionale circa 700.000 domande di agevolazione, segnando peraltro una continua crescita da un anno all'altro al tasso medio annuo del 22%. Il 95% delle domande riguarda le piccole e medie imprese (PMI), mentre l'85% proviene dalle piccole imprese. Di tali domande, ne sono state approvate 557.000, con un indice di approvazione dell'80%. Il 75% delle domande approvate riguarda investimenti ubicati nel Centro-Nord e solo il 25% nel Mezzogiorno. In termini dimensionali, l'85% delle domande approvate si riferisce a piccole imprese, il 7% a medie imprese e il restante 8% a grandi imprese.²³

Le agevolazioni richieste a valere sul totale dei 92 provvedimenti sono pari a oltre 120.000 miliardi di lire, di cui ne sono state approvate

¹⁹ Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000d). Si veda anche Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999c).

²⁰ Per "provvedimento" s'intende una norma di legge che preveda l'erogazione di un contributo, di un aiuto o di un'agevolazione, sotto qualsiasi forma, a favore delle imprese.

²¹ Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000d, pp. 2-3).

²² Dei 92 provvedimenti delle amministrazioni centrali esaminati, nel 2000 ne sono rimasti attivi solo 40, di cui il 70% interessa l'intero territorio nazionale, il 15% le aree depresse/Mezzogiorno, mentre il restante 15% è costituito da interventi a carattere locale.

²³ Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000d, pp. 11 e ss.).

69.500 miliardi, pari al 58% dell'importo totale richiesto, equamente distribuite tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Ma mentre nel Centro-Nord è la grande impresa (35% dei fondi attribuiti) e quella media (33%) ad assorbire la maggiore quantità di agevolazioni, nel Mezzogiorno è la piccola impresa (52% dei fondi attribuiti). Le agevolazioni effettivamente erogate, infine, ammontano a 46.300 miliardi, pari al 67% di quelle approvate.

I dati relativi agli investimenti riguardano solo 40 dei 92 provvedimenti esaminati, ma essi rappresentano il 91% delle iniziative approvate, il 72% delle agevolazioni concesse e il 100% della nuova occupazione prevista. Con riguardo all'ambito territoriale di applicazione, 5 provvedimenti riguardano le aree depresse, 2 il solo Mezzogiorno, 26 l'intero territorio nazionale e 7 sono di esclusiva competenza locale. Con riguardo, invece, all'ambito territoriale di distribuzione degli investimenti agevolati, è molto significativo notare che nel Centro-Nord si concentra il 75% delle domande di agevolazione approvate, il 67,2% degli investimenti agevolati, il 46,8% delle agevolazioni e il 40% dell'incremento occupazionale previsto. In particolare, nel quinquennio considerato, le iniziative complessivamente agevolate comportano la realizzazione di investimenti per 242.467 miliardi di lire, di cui però solo 221.384 miliardi sono distribuibili territorialmente. Di questi, come si è detto, il 67,2%, pari a 148.775 miliardi in valore assoluto, è localizzato nel Centro-Nord, mentre solo il restante 32,8%, pari a 72.629 miliardi, è localizzato nel Mezzogiorno.²⁴

Perciò, anche se l'intensità dell'agevolazione nel Mezzogiorno è superiore a quella del Centro-Nord, non vi è dubbio che l'attuale politica di sviluppo regionale di fatto continui a privilegiare il Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Il dato statistico rivela, infatti, che anche se la legge 488/92 è orientata decisamente a favore del Mezzogiorno, sia nella distribuzione dei fondi d'incentivazione sia nella maggio-

²⁴ Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000d, p. 27). Peraltro, la tendenza a privilegiare il Centro-Nord nella distribuzione delle agevolazioni si va accentuando col tempo. Ciò è confermato dal fatto che nel 1999 le domande di agevolazione approvate hanno fatto riferimento a 66 norme d'incentivazione: di esse 44 intervengono in tutto il territorio nazionale e hanno portato all'approvazione di circa 147.000 domande (95% del totale delle approvazioni), con un'incidenza del Centro-Nord di circa il 90%. Solo 9 provvedimenti hanno interessato il Mezzogiorno/aree depresse, con circa 6.500 domande, mentre i restanti 13 hanno riguardato interventi a carattere locale. Si veda Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (2000d, p. 12).

re intensità d'aiuto, esiste tuttavia una restante normativa d'incentivazione frammentata in una miriade di norme che nella sostanza si risolve in un privilegio del Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Si può quindi sostenere che la trasformazione dell'intervento straordinario in ordinario non ha certamente favorito il Mezzogiorno, mentre ha definitivamente eliminato il carattere di aggiuntività della politica di sviluppo a favore del Sud.²⁵

2.4. *L'incentivazione fiscale oggi esistente in Italia e quella proposta dal governo*

In Italia, le agevolazioni fiscali per finalità di sviluppo economico hanno tardato a farsi strada. Le principali leggi al riguardo sono la 341/95 e la 266/97, la prima riservata alle regioni del Mezzogiorno e alle altre aree depresse del paese, la seconda estesa all'intero territorio nazionale. Con la legge 341/95 vengono inseriti, per la prima volta nella normativa nazionale d'incentivazione degli investimenti, i benefici fiscali da concedere in forma automatica. Il beneficio viene concesso sotto forma di *bonus* fiscale o credito d'imposta ed è riservato, nei limiti di disponibilità decisi dal CIPE, alle imprese dell'industria estrattiva e manifatturiera che ne facciano richiesta per l'acquisto di nuove attrezzature o di nuovi macchinari e impianti.²⁶

La legge 341/95 ha cominciato a diventare operativa nel 1997. L'operatività di questa legge si è poi sovrapposta a quella della 266/97, che all'art. 8 prevede la concessione d'incentivi fiscali automatici a favore di tutti i settori economici cui si applicano i benefici della legge 488/92 e con la stessa intensità d'aiuto ammessa dall'UE; allo stesso tempo, limita il beneficio fiscale alle sole PMI.

²⁵ L'argomentazione che in termini relativi l'incidenza delle agevolazioni nel Mezzogiorno (32,8%) è doppia della corrispondente incidenza nazionale del settore industriale nel Sud (17%) non confuta la tesi qui sostenuta, che per attirare capitali dall'esterno le agevolazioni debbano essere erogate solo a favore delle aree depresse. L'obiettivo dell'agevolazione, infatti, è quello di compensare una diseconomia esterna, migliorando il residuo fiscale delle stesse aree depresse comparativamente a quello delle aree sviluppate. Se l'agevolazione è concessa su tutto il territorio nazionale, questo obiettivo viene vanificato.

²⁶ L'impresa beneficiaria dell'agevolazione, dopo la liquidazione finale della stessa, si avvale del suo "conto fiscale" di cui alla legge 413/91 per il pagamento di imposte che affluiscono sullo stesso conto fiscale, costituendo conseguentemente titolo di corrispondente regolazione contabile per i concessionari della riscossione.

Complessivamente, nel quinquennio 1995-99, sono state concesse agevolazioni fiscali automatiche, sotto forma di credito d'imposta da far valere in sede di conguaglio del proprio conto fiscale intestato al beneficiario dell'agevolazione, nella misura di 1.016,3 miliardi di lire a valere sulla legge 341/95 e 564,8 miliardi a valere sulla legge 266/97, per un totale dei due provvedimenti di 1.581,1 miliardi, pari quindi al 2,6% dei 61.100 miliardi impegnati complessivamente nello stesso quinquennio per le agevolazioni concesse alle imprese a vario titolo.

A parte l'esiguità delle somme concesse sotto forma di incentivi fiscali rispetto a quelle concesse sotto forma di incentivi finanziari, è importante rilevare che la distribuzione degli stessi incentivi è decisamente più favorevole al Centro-Nord (55,4% del totale) rispetto al Mezzogiorno (44,6%), per cui si ripropone, anche con riferimento alle agevolazioni fiscali, lo stesso problema delle agevolazioni finanziarie che, essendo generalizzate a tutto il territorio nazionale, di fatto non modificano le convenienze localizzative delle imprese a favore del Mezzogiorno rispetto ad altre aree del paese. Gli incentivi fiscali così come sono attualmente regolamentati dalla legge 266/97 non creano, cioè, alcuna convenienza aggiuntiva, in termini di residuo fiscale, per la localizzazione dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno piuttosto che nelle regioni del Centro-Nord, per non parlare degli investimenti esteri, che sono decisamente spiazzati dalla concorrenza fiscale di altri paesi e regioni europee a fiscalità d'impresa molto più contenuta che in Italia, come sono appunto l'Irlanda e la Spagna.

Il governo si è posto il problema dello squilibrio delle incentivazioni alle attività produttive esistente a favore del Centro-Nord e ha cercato di ovviarvi con alcune proposte che sono state sottoposte al vaglio della Commissione Europea. In un primo momento, pur respingendo l'ipotesi di un regime fiscale differenziato a livello regionale, la Commissione ha accettato in via di principio che anche le agevolazioni fiscali potessero essere utilizzate in misura maggiore che in passato per finalità di sviluppo economico regionale. Sulla base di questi presupposti, il Parlamento con la legge finanziaria 2001 ha introdotto nella legislazione d'incentivazione a favore del Mezzogiorno i seguenti tre provvedimenti: 1) credito d'imposta a favore dei nuovi investimenti, 2) credito d'imposta sui nuovi assunti, 3) incentivi per l'emersione del lavoro nero.

Il credito d'imposta a favore dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno è attualmente previsto dall'art. 8 della legge 23 dicembre 2000,

n. 388 (legge finanziaria 2001) e la sua applicazione è regolamentata dalla Circolare n. 41/E dell'Agenzia delle entrate. Esso si applica nella misura massima dell'intensità d'aiuto per finalità di sviluppo economico regionale prevista dalla decisione della Commissione Europea del 13 marzo 2000 (GUCE serie C 175 del 24 giugno 2000) che, come si è detto, è stato fissato per le grandi imprese nel 35% (50% solo per la Calabria) di ESN del massimale globale di copertura della *Carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006*, maggiorato di un ulteriore 15% di ESL a favore delle PMI.²⁷ L'ammontare dell'investimento rilevante ai fini della concessione dell'agevolazione è dato dal costo complessivo dei nuovi investimenti decurtato del costo non ammortizzato dei beni ceduti e dei beni dismessi, nonché degli ammortamenti. Sono esclusi dall'agevolazione gli investimenti di mera sostituzione.

Il credito d'imposta, che può essere fatto valere dalle imprese beneficiarie in sede di conguaglio fiscale, è determinato direttamente dal contribuente con riguardo ai nuovi investimenti eseguiti in ciascun periodo d'imposta e va indicato nella relativa dichiarazione dei redditi. Esso è utilizzabile esclusivamente in compensazione sia delle imposte (dirette, IVA, IRAP) sia dei contributi previdenziali e assicurativi.²⁸

Il credito d'imposta non è cumulabile con altri "aiuti di stato" a finalità regionale o con altri aiuti a diversa finalità che abbiano a oggetto i medesimi beni che fruiscono di tale beneficio.²⁹ Esso è cumula-

²⁷ Sono agevolabili, ai sensi del comma 2 del citato art. 8 della legge 388/2000, i nuovi investimenti realizzati dalle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, di cui agli articoli 67 e 68 del TUIR (DPR 22.12.1986, n. 917), compresi quelli acquisiti mediante locazione finanziaria, destinati a strutture produttive (unità locali) nuove o già esistenti.

²⁸ A tal fine, è stato istituito il codice tributo 6734 denominato "Credito d'imposta - Agevolazione per gli investimenti nelle aree svantaggiate - Art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388".

²⁹ Come noto, per "aiuto di stato" s'intende ogni possibile beneficio, che incide direttamente o indirettamente sulle risorse pubbliche sotto forma di maggiori spese o di minori entrate, conferito a un'impresa operante sul mercato da un atto della pubblica autorità, finalizzato ad attenuare o a eliminare oneri che gravano su un'impresa in condizioni normali di libero mercato. Nel Trattato CE, le principali norme di riferimento per la concessione degli aiuti di stato sono contenute negli articoli 87, 88 e 89. In particolare, l'art. 87 dispone l'incompatibilità con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli stati membri, degli aiuti concessi dagli stati sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza (questo punto verrà ripreso alla fine del paragrafo 5). In particolare, il regime agevolativo in esame non è cumulabile con altre forme di aiuti o altri regimi a finalità regionale o ad altra finalità, di origine locale, regionale, nazionale

bile, invece, con i crediti d'imposta per nuovi assunti previsti dall'art. 7 della stessa legge finanziaria 2001 a favore dei datori di lavoro che nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 effettuino nuove assunzioni di lavoratori con contratto a tempo indeterminato.³⁰

Infine, la terza misura inserita dal governo nel pacchetto per il Mezzogiorno riguarda i provvedimenti per l'emersione del lavoro nero. La nuova proposta mira a estendere a cinque anni i contratti di riallineamento. Questi ultimi, che prevedono agevolazioni fiscali e contributive per le aziende che decidono di emergere dal lavoro sommerso e di regolarizzare la loro posizione in via ufficiale, finora sono risultati marginali e hanno avuto un carattere quasi sperimentale.

Pertanto, con l'approvazione della legge finanziaria 2001, una modifica nella concessione delle incentivazioni a favore di quelle automatiche di natura fiscale è diventata una delle chiavi di volta necessarie per attirare gli investimenti internazionali verso le aree depresse del paese. A questo punto, è opportuno che le risorse della 488/92 siano gradualmente trasferite al meccanismo dell'art. 8 della finanziaria 2001, trasformando così definitivamente le principali incentivazioni finanziarie in corrispondenti incentivazioni fiscali.

La posizione emersa a livello nazionale riguardo a questo nuovo ruolo attribuito agli incentivi fiscali è condivisa, come si è detto, anche dalla Commissione Europea, il che costituisce una novità rispetto al passato quando a livello comunitario venivano privilegiati gli incentivi finanziari a quelli fiscali. La Commissione, però, non condivide ancora l'idea che la fiscalità possa essere utilizzata in senso pieno, quindi anche con differenziazioni territoriali, per finalità di sviluppo economico regionale. Ad esempio, come si è detto, la stessa Commissione si è opposta all'introduzione in Italia di un'IRPEG differenziata territo-

o comunitaria, relativi agli stessi costi ammissibili, e/o con combinazioni di aiuti all'investimento e aiuti regionali all'occupazione legati all'investimento in relazione agli stessi costi ammissibili. Perciò, tale regime non è cumulabile con altri contributi a fondo perduto, in conto capitale o in conto interessi, eventualmente percepiti dall'impresa per l'acquisizione dello stesso bene.

³⁰ L'agevolazione, estesa all'intero territorio nazionale, è pari a 800.000 lire al mese per ogni nuovo lavoratore assunto a tempo indeterminato, maggiorata di ulteriori 400.000 lire/mese (comma 10) per le imprese ubicate nelle aree depresse. Questo è un classico esempio di provvedimento che non crea alcun vantaggio differenziale in termini di residuo fiscale per le aree depresse se non nei limiti delle 400.000 lire aggiuntive.

rialmente a favore del Mezzogiorno. Quest'ultima presa di posizione s'inquadra all'interno degli ultimi sviluppi del dibattito teorico sulla concorrenza fiscale tra gli stati dell'Unione, nell'ambito del quale si è pervenuti alla distinzione tra concorrenza fiscale "leale" e concorrenza fiscale "dannosa", fino alla determinazione del concetto, contenuto nel *Codice di condotta Monti*, di concorrenza fiscale "potenzialmente dannosa".

Nei paragrafi seguenti, si considera tale dibattito per sostenere la tesi che i principi di neutralità e di concorrenza fiscale sono compatibili con l'uso da parte dei singoli stati non solo degli incentivi fiscali, ma anche di una politica fiscale differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale.

3. L'influenza della fiscalità sugli investimenti e i principi di neutralità ed equità fiscale

3.1. Le indagini empiriche sull'influenza della fiscalità d'impresa in Europa

L'importanza spesso decisiva degli incentivi fiscali e, più in generale, della fiscalità nell'influenzare le decisioni d'investimento delle imprese è confermata da numerose indagini empiriche. Una delle prime fu svolta nel 1966 dall'Autorità per lo sviluppo industriale irlandese e mise in evidenza come gli incentivi fiscali avessero esercitato la maggiore influenza rispetto agli altri fattori presi in considerazione nelle decisioni d'investimento di 81 società straniere intervistate. A conclusioni analoghe giunsero varie altre indagini svolte in Francia, Belgio e, alla fine degli anni '80, in Gran Bretagna.³¹

L'indagine di riferimento principale sull'influenza della fiscalità d'impresa sulle decisioni d'investimento in Europa è tuttavia costituita dal *Rapporto Ruding*,³² che si basa su 965 interviste ad altrettante imprese di tutti i paesi comunitari e di alcuni paesi allora non comunitari (Austria, Finlandia, Islanda, Svezia e Svizzera). Le principali conclu-

³¹ Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 108 e ss.).

³² Commissione Europea (1992). Al riguardo, si veda anche Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 110 e ss.).

sioni di tale *Rapporto* possono essere così sintetizzate: *a)* la fiscalità è un fattore importante nella scelta del paese in cui realizzare un dato investimento e ha un marcato effetto distorsivo sulle decisioni di localizzazione degli investimenti; *b)* la fiscalità esercita un effetto ancora maggiore nella scelta della forma giuridica dell'impresa e nella composizione finanziaria delle fonti di finanziamento; *c)* i costi legati alla pianificazione fiscale e all'applicazione della legislazione fiscale internazionale equivalgono a quelli relativi agli adempimenti fiscali nazionali, pertanto non rappresentano una barriera alla mobilità dei capitali.

Il fattore fiscale non è certamente il solo a essere preso in considerazione nelle decisioni d'investimento, ma certamente è tra quelli più influenti. Naturalmente molti altri fattori di solito influenzano le decisioni di localizzazione delle imprese, tra cui la presenza o meno di infrastrutture, la disponibilità di aree attrezzate, la disponibilità di manodopera qualificata, e così via. Perciò, non vi può essere competizione fiscale fra paesi a elevata fornitura di servizi pubblici e paesi a scarsa fornitura, almeno nei settori dove la presenza di uno standard elevato di servizi pubblici assume rilevanza. Ma nell'ambito europeo, dove il livello qualitativo dei servizi pubblici in larga misura è equivalente, la rilevanza della fiscalità riemerge più di quanto non accada nei confronti di paesi a fiscalità quasi nulla, cui però faccia da contrappeso l'assenza quasi assoluta di servizi pubblici.

Le indagini empiriche condotte in ambito europeo hanno sempre confermato che effettivamente le divergenze nei sistemi fiscali possono generare distorsioni nell'allocazione delle risorse nell'ambito del mercato unico, ma allo stesso tempo lasciano intendere che l'elemento determinante nel prendere le decisioni di localizzazione delle imprese sia costituito dal residuo fiscale. Quest'ultimo, quindi, è il fattore principale con cui gli stati si fanno la concorrenza per attirare gli investimenti internazionali e perciò è opportuno rivolgere ora l'attenzione alle teorie della neutralità e della concorrenza fiscale.

3.2. *La teoria della neutralità fiscale*

L'art. 90 del Trattato CEE fissa il principio di non discriminazione fiscale relativamente ai beni prodotti in altri stati membri. Il problema sorge quando la variabile fiscale crea distorsioni economiche, nel senso che modifica le scelte di convenienza degli operatori. In particolare, le

distorsioni sono importanti quando portano a modificazioni sostanziali dei rendimenti attesi degli investimenti.

Un sistema fiscale è definito “neutrale” quando non crea distorsioni economiche. Più precisamente, la neutralità rispetto agli investimenti può essere definita come quella situazione nella quale l’operare del prelievo fiscale esercitato dai diversi stati non influenza la scelta del contribuente tra l’effettuare l’investimento nel proprio stato di residenza oppure all’estero (stato della fonte).³³

La neutralità o efficienza del sistema fiscale può essere intesa come neutralità domestica, se non altera le convenienze economiche degli operatori nella scelta degli investimenti all’interno di uno stato; oppure come neutralità internazionale, se non altera le convenienze economiche degli operatori nella scelta degli investimenti tra un paese e un altro (Devereux e Pearson 1989).

Entrambi i concetti sono rilevanti in relazione al principio di concorrenza e alla parità di trattamento fiscale tra le imprese di uno stesso stato. Dei due concetti, però, quello che assume rilevanza maggiore nell’ambito comunitario è ovviamente il concetto di neutralità internazionale, che quando è limitato ai soli paesi dell’Unione prende anche il nome di neutralità comunitaria.

In teoria, la neutralità internazionale si risolve in un’efficiente allocazione di risorse a livello mondiale; essa presuppone l’eliminazione di ogni differenza fra i trattamenti effettivi del reddito in due differenti giurisdizioni fiscali, con l’obiettivo di garantire che la redditività netta degli investimenti non risulti influenzata dalle norme fiscali, sia dello stato nel quale il reddito viene prodotto sia di quello di residenza del contribuente (P. Musgrave 1963).

La neutralità fiscale nei riguardi del reddito transnazionale è un corollario del principio della libertà di movimento dei capitali tra gli stati. La teoria sostiene che, se l’investimento è diretto all’ottenimento del massimo profitto e se non interviene alcuna distorsione fiscale, la redditività dei fattori della produzione e il benessere mondiale aumentano se non vi sono limiti alla libertà di spostare il capitale dallo stato nel quale la redditività è più bassa a quello dove è più elevata. In altri termini, il fattore fiscale non dovrebbe essere né un incentivo, né un disincentivo rispetto agli investimenti esteri e, quindi, non dovrebbe

³³ Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 44 e ss.).

in alcun modo influenzare la realizzazione di una perfetta efficienza nell'allocazione mondiale delle risorse (R.A. Musgrave 1959).

Nell'ambito dell'UE, si è già pervenuti a una ragionevole armonizzazione dell'imposizione indiretta (IVA, accise, imposte doganali, imposte sulla raccolta di capitali, e così via), per cui si può sostenere che la neutralità fiscale in questo campo, almeno rispetto alle esigenze di funzionamento del mercato interno, abbia già trovato un'adeguata realizzazione. Non altrettanto si può dire, invece, dell'imposizione diretta, sia per quanto riguarda l'imposizione delle persone fisiche, sia soprattutto per quanto riguarda l'imposizione dei redditi d'impresa e dei redditi di capitale, tra cui un ruolo preminente è rivestito dai redditi da risparmio.³⁴ Risulta comunque ancora scarsa la mobilità delle persone per motivi fiscali,³⁵ mentre diventa molto importante armonizzare il trattamento fiscale dei redditi d'impresa e di capitale, quanto meno se si vuole perseguire l'obiettivo di una finanza neutrale a livello europeo.

L'art. 3 del Trattato CEE stabilisce al riguardo il principio secondo cui la fiscalità non deve costituire un ostacolo allo sviluppo e nel contempo non deve distorcere il funzionamento del mercato comune. Ciò è interpretato dalla dottrina nel senso che la tassazione delle imprese deve essere neutrale per consentire il libero flusso dei fattori produttivi verso le localizzazioni più produttive all'interno della Comunità (Martin Jiménez 1999).

Ciò premesso, il concetto di neutralità o efficienza fiscale può essere inteso in letteratura in due accezioni differenti:

– *neutralità interna o all'esportazione di capitali (capital export neutrality)*, che è quella realizzata dallo stato di residenza per tutti i residenti, sia che producano all'interno sia che producano all'esterno del paese. Questa forma di neutralità richiede che un investitore paghi la stessa imposta totale indipendentemente dalla fonte, nazionale o estera, del suo reddito;³⁶

³⁴ Sull'armonizzazione dei redditi da risparmio, che qui non viene trattata, si veda Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 120 e ss.).

³⁵ In Europa, Montecarlo è uno dei paesi che maggiormente beneficia di questo tipo di mobilità.

³⁶ Tale forma di neutralità si verifica quando un investitore deve sopportare il medesimo onere fiscale effettivo, indipendentemente dal luogo in cui egli investe, per cui ai soggetti che producono reddito all'estero, in tutto o in parte, dev'essere accordato lo stesso trattamento tributario di chi produce reddito solo all'interno dello stato di

– *neutralità esterna o all'importazione di capitali (capital import neutrality)*, che è invece quella realizzata tra residenti e non residenti dallo stato dove il reddito viene prodotto (stato della fonte). Questa forma di neutralità richiede che i capitali aventi origine in differenti paesi debbano competere a fiscalità uguale nel mercato dei capitali di uno qualsiasi degli stessi paesi (Garbarino 1990); essa è definita anche come *neutralità competitiva (competitive neutrality)* in quanto imprese di differenti paesi competono, appunto, tra loro a parità d'incidenza fiscale. In tal caso, quindi, il principio di neutralità esterna garantisce la competitività internazionale, nel senso che imprese aventi differenti origini nazionali concorrono tra loro entro lo stesso mercato a parità di trattamento fiscale e perciò assicurano un'efficiente allocazione delle risorse a livello internazionale.

Pertanto, mentre la neutralità interna o all'esportazione di capitali riguarda la politica fiscale di un singolo stato (quello della residenza), la neutralità esterna o all'importazione di capitali inerisce contestualmente alla politica fiscale di due stati (quello della fonte e quello della residenza) e richiede il coordinamento e l'adattamento da parte di entrambi.³⁷

3.3. Dalla neutralità all'equità fiscale

In Europa, i concetti di neutralità all'importazione e all'esportazione sono adottati dalla Commissione come criteri guida della politica co-

residenza. Per realizzare tale forma di neutralità, è necessario adottare le seguenti misure (si veda, al riguardo, Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti 2000, pp. 88-89):

- a) concessione, ai residenti che producono redditi all'estero, di un credito d'imposta per i tributi assolti all'estero;
- b) imponibilità senza sospensione d'imposta del reddito prodotto dalle società sussidiarie localizzate all'estero;
- c) adozione degli stessi principi contabili nella determinazione del reddito imponibile, sia all'interno sia all'estero;
- d) estensione ai redditi prodotti all'estero di qualsiasi beneficio fiscale accordato ai redditi prodotti nel paese di residenza;
- e) deducibilità delle perdite subite all'estero dalla base imponibile globale.

³⁷ La neutralità esterna si ottiene in generale quando un sistema fiscale nazionale non contiene disposizioni discriminatorie nei riguardi di soggetti stranieri operanti in quel sistema. Concretamente, essa si realizza quando lo stato di residenza manda esente il reddito prodotto all'estero dai suoi residenti.

munitaria nel campo delle imposte dirette, ma la loro applicazione pratica non risulta facile.

Infatti, a meno che tutti gli stati coinvolti non abbiano lo stesso identico sistema fiscale, le due forme di neutralità non si verificano contemporaneamente; anzi, il verificarsi dell'una implica il contemporaneo sacrificio dell'altra. Perciò, il problema teorico è quello di definire strutture fiscalmente neutrali che non implicino l'eguaglianza dei sistemi fiscali; ovvero, quello di fornire un quadro generale del sistema fiscale nell'ambito del quale i singoli paesi possano, con la massima libertà, definire le loro strutture fiscali in totale autonomia senza, tuttavia, che ciò interferisca con l'efficienza e l'equità fiscale internazionale (R.A. Musgrave 1969). Per realizzare questo obiettivo all'interno dell'UE, non esiste altra soluzione se non quella di un coordinamento e di un'armonizzazione dei sistemi fiscali dei singoli stati.

Inoltre, per realizzare un vero mercato comune, è necessario fare riferimento non solo al principio della neutralità, ma anche a quello dell'*equità fiscale internazionale* (*international tax equity*), quale complemento del criterio dell'efficienza. Tale principio implica: a) equità nella ripartizione del gettito fiscale tra gli stati (*inter-country* o *international equity*); b) equità tra i contribuenti (*tax-payer equity*) o equità orizzontale, secondo cui i contribuenti che si trovano nella medesima posizione economica debbono essere trattati in modo analogo ai fini fiscali.³⁸

Al riguardo, occorre precisare tuttavia che mentre la neutralità fiscale attiene al problema dell'efficienza e si riferisce all'eguaglianza globale del trattamento fiscale tra diverse categorie di soggetti, l'equità fiscale riguarda invece il problema della giustizia fiscale, cioè il problema della parità di trattamento di un soggetto nei riguardi degli altri soggetti con riferimento a singole fattispecie impositive concrete. Con riguardo specifico all'equità fiscale internazionale, il principio risulta privo di contenuto prescrittivo effettivo, in quanto a livello internazionale manca l'esplicito riferimento a principi costituzionali di uguaglianza.

³⁸ L'argomento dell'equità fiscale fu sviluppato da P. Musgrave (1967 e 1969). Si veda anche Musgrave e Musgrave (1973).

4. Neutralità e concorrenza fiscale in Europa

4.1. *I modelli di neutralità fiscale applicati dalla Comunità Europea*

Uno dei riferimenti di base su cui si fonda la Comunità Europea è costituito, come si è detto, dal “principio di non discriminazione”, che costituisce la condizione indispensabile per la piena realizzazione di un mercato interno unico, dove sia consentita, in assenza di formule discriminatorie distorcenti la concorrenza, la libera circolazione delle persone fisiche e giuridiche, delle merci, dei servizi e dei capitali. Applicato alla politica fiscale, tale principio implica che per realizzare concretamente il principio di non discriminazione fiscale è necessario uniformare, oltre alla fiscalità indiretta, anche quella diretta dei singoli paesi membri, in particolare quella riferita ai redditi d'impresa e di capitale.

I concetti di neutralità all'esportazione e all'importazione, come si è detto, sono stati adottati dalla Comunità Europea quali principi base cui uniformare l'armonizzazione della politica fiscale comunitaria. Il principale obiettivo di tale politica è costituito dall'eliminazione delle distorsioni che le imposte sui redditi d'impresa e di capitale possono causare all'efficiente allocazione delle risorse nel mercato comune.

In particolare, nel corso degli anni '70 e '80, la Commissione si è orientata verso un modello di neutralità all'esportazione,³⁹ basato cioè sulla tassazione nel paese di residenza, il cui teorico principale è stato Snoy (1975), che a sua volta si è ispirato ai modelli teorici di R.A. Musgrave (1959, 1961 e 1969) e di P. Musgrave (1963 e 1969). In questo periodo, si è teorizzato che solo la neutralità all'esportazione dei capitali fosse in grado di creare le condizioni secondo cui il tasso di rendimento al netto delle imposte di tutti gli investitori nei vari paesi europei sarebbe stato uguagliato per tutte le opportunità d'investimento che si potevano presentare all'interno della Comunità.

Si era d'accordo che lo strumento tecnico con cui realizzare il principio della neutralità all'esportazione fosse il credito d'imposta per i tributi assolti all'estero. Tale strumento, rispetto all'alternativa costituita dall'unificazione delle aliquote in tutti i paesi della Comunità, presentava indubbiamente il vantaggio di lasciare una totale auto-

³⁹ Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 97 e ss.).

mia ai singoli stati membri nella definizione della propria politica di bilancio e nella scelta delle aliquote, dato che non vi era la necessità di adottare una rapida armonizzazione della base imponibile dei redditi d'impresa e di capitale.⁴⁰ Esso aveva, quindi, il pregio di lasciare quasi del tutto inalterata la sovranità dei paesi membri in materia di fiscalità diretta, dato che essi mantenevano la piena libertà di stabilire qualunque sistema di tassazione per le società residenti, dando così agli stati la massima libertà nel modellare il sistema fiscale, senza nel contempo interferire nell'efficienza allocativa internazionale. Vi era, inoltre, la convinzione diffusa, in questo periodo, che l'assenza di neutralità all'esportazione potesse portare a una perdita di benessere economico.

Tuttavia, l'applicazione effettiva del principio della neutralità all'esportazione nell'ambito comunitario si rivela concretamente non praticabile, essenzialmente per due motivi, entrambi decisivi. Il primo è che, per realizzare le condizioni che consentono l'applicazione di questo principio, è necessario comunque introdurre un elevato numero di misure di armonizzazione da parte della Comunità, il che risulta di difficile realizzazione, tenuto conto che gli stati membri sono riluttanti a rinunciare ai loro poteri in materia impositiva e che nel contempo l'art. 94 del Trattato UE richiede che tali direttive siano approvate dal Consiglio all'unanimità.

Il secondo è che la neutralità all'esportazione si preoccupa di evitare le distorsioni fiscali solo dal lato impositivo, ma non anche da quello della spesa pubblica. Lo stesso maggiore teorico della neutralità all'esportazione, R.A. Musgrave, era perfettamente consapevole dell'importanza della spesa pubblica nel determinare distorsioni nell'allocatione delle risorse. Ciò nonostante egli assunse, ma solo come ipotesi di lavoro, che la spesa pubblica non fosse rilevante.⁴¹

⁴⁰ Con questo sistema, una società del paese A, dove l'aliquota d'imposta sui redditi societari è del 40%, che produce redditi nel paese B, dove l'aliquota è del 25%, si vede riconoscere nel suo paese di residenza (A) il 25% di credito d'imposta pagata nel paese B della fonte, per cui il carico fiscale residuo da pagare nel proprio paese di residenza risulta del 15%. Un'implicazione generalizzata di questo sistema è che tutte le imprese del paese A pagano un'aliquota del 40% sul proprio reddito imponibile, indipendentemente dalla fonte nazionale o estera della sua produzione, mentre tutte le imprese del paese B pagano il 25%. Perciò, poiché per le imprese del paese A non esiste alcuna convenienza fiscale a localizzare nel paese B la propria produzione, si realizza la neutralità fiscale pur mantenendo aliquote d'imposizione differenti nei due paesi.

⁴¹ R.A. Musgrave (1961) e P. Musgrave (1987).

In realtà, però, questa assunzione non è accettabile, in quanto differenze nella tassazione possono corrispondere a differenti livelli di prestazione di servizi pubblici e, nel contempo, possono non essere il fattore principale di cui le imprese tengono conto nelle loro decisioni di localizzazione degli investimenti.

Pertanto, se si prende in considerazione anche il lato della spesa e non solo quello delle entrate fiscali, l'elemento che conta per ottenere un'effettiva armonizzazione fiscale diventa, come già si è detto, il residuo fiscale. Infatti, se l'armonizzazione fiscale fosse limitata solo dal lato delle entrate, ciò darebbe luogo a vantaggi competitivi per le imprese localizzate nei paesi membri con un alto grado di fornitura di servizi pubblici rispetto agli altri paesi. Da ciò consegue che la neutralità fiscale applicata esclusivamente dal lato delle entrate non solo potrebbe non essere sufficiente, ma potrebbe anche non essere necessaria per aumentare il benessere collettivo. Infatti, un miglioramento di benessere si potrebbe verificare anche nel caso in cui un'imposta non neutrale compensasse un'allocazione delle risorse distorta da altri fattori dell'economia: ad esempio, quando in un paese si verifica una minore produttività del capitale per la carenza d'infrastrutture e/o la presenza di diseconomie esterne.

Se poi si tiene conto che differenze nell'imposizione, di solito, riflettono differenze di quantità e di qualità dei servizi pubblici erogati, nonché differenze di opportunità economiche sotto forma di economie esterne direttamente legate all'erogazione di tali servizi, ne deriva che un'armonizzazione fiscale realizzata con il sistema del credito d'imposta nell'ambito del principio della neutralità all'esportazione permette ai paesi di residenza di evitare la concorrenza fiscale con i paesi a minore tassazione, svuotando pertanto di contenuto operativo l'esistenza di un differente residuo fiscale. Perciò, un sistema fiscale basato sulla neutralità all'esportazione ha sostanzialmente un carattere implicitamente protezionistico: esso protegge, cioè, lo stato di residenza contro la concorrenza fiscale di un altro stato membro della Comunità.

Così facendo, il beneficio di un'impresa a investire in paesi a bassa tassazione viene vanificato dall'imposizione più onerosa subita a conguaglio nel paese di residenza; il che può portare alla rinuncia a investire nei paesi a bassa fiscalità, essendone vanificato l'effetto positivo, oppure alla migrazione dell'impresa dal proprio paese di origine verso il paese a bassa fiscalità. Inoltre, se il paese della fonte fa corri-

spondere alla bassa tassazione una scarsa erogazione di servizi pubblici, mentre il paese di residenza al contrario fa corrispondere all'elevata tassazione un'efficiente erogazione di servizi pubblici, la neutralità all'esportazione dei capitali, con il suo sistema di credito d'imposta, fa sì che si combini irrazionalmente l'elevata tassazione del paese di residenza con la scarsa erogazione di servizi del paese della fonte, rendendo così poco attraente un investimento che in astratto sarebbe potuto essere conveniente se valutato solo coi parametri del paese della fonte.

Esistono, inoltre, vari altri aspetti negativi che derivano dall'applicazione del principio della neutralità all'esportazione di capitali, tra cui si possono ricordare le inefficienze dell'apparato burocratico-amministrativo incaricato del riconoscimento del credito per le imposte assolte all'estero, il fatto che lo stato di residenza di solito non riconosce un credito d'imposta eventualmente maggiore dell'aliquota pagata all'interno, nonché l'incentivo alla fuga delle società verso quei paesi in cui il credito per imposte estere è più generoso.

Infine, se si tiene conto dell'esistenza di un incentivo che le imprese hanno a costituire *holding* intermedie in giurisdizioni terze al fine di massimizzare il loro credito per le imposte pagate all'estero e, nel contempo, per ritardare la decisione di rimpatriare i profitti delle sussidiarie estere, talvolta anche *sine die* (i cosiddetti differimenti d'imposizione o *deferrals*), ne deriva che la neutralità all'esportazione dei capitali non costituisce affatto la soluzione ottimale non solo dal punto di vista della neutralità in generale, ma neanche dal punto di vista dell'equità fiscale.

Perciò, più recentemente, è stato rivalutato il concetto di neutralità all'importazione di capitali, che si basa sul principio della tassazione nello stato della fonte del reddito e la corrispondente esenzione nello stato di residenza (Vogel 1990 e 1994). In tal modo, tutte le imprese operanti in un dato stato in regime di concorrenza subiscono la medesima tassazione indipendentemente dal livello d'imposizione del paese in cui risiedono. Inoltre, tale sistema premia con un maggiore afflusso di capitali l'efficienza dei paesi il cui rapporto costi/benefici fra tassazione ed erogazione di servizi pubblici è più favorevole, cioè i paesi con residuo fiscale maggiore.

Inoltre, il sistema dell'esenzione dei redditi prodotti all'estero garantisce una maggiore neutralità fiscale rispetto al sistema del credito d'imposta, proprio perché commisura le imposte pagate nello stato

dove il reddito viene prodotto con i servizi pubblici erogati dallo stesso stato, per cui si realizzano uguali condizioni concorrenziali tra tutte le imprese operanti in quello stato. Si può anzi sostenere che ne venga fortemente stimolata la concorrenza fiscale tra gli stati nel senso di competizione sul piano dell'efficienza amministrativa, per molti versi assimilabile alla concorrenza tra le varie imprese sul mercato. Un'ulteriore implicazione di tale competizione è costituita dagli effetti positivi sulle politiche di spesa dei singoli stati, che in qualche modo contribuiscono a limitare l'intervento dello stato nell'economia.⁴²

4.2. *La concorrenza fiscale in Europa e il codice di condotta Monti*

Il problema dell'uso degli sgravi fiscali e, più in generale, della politica fiscale per finalità di sviluppo economico regionale si può porre, dunque, all'interno del contesto teorico della concorrenza fiscale tra gli stati. La concorrenza fiscale è definita come il processo che vede gli stati competere tra loro al fine di attrarre iniziative economiche, forza lavoro, capitali e, in genere, risorse produttive per il potenziamento delle loro economie. Sia in teoria che in pratica, si contrappone la concorrenza fiscale leale a quella dannosa.

Ragionando in termini generali, anche secondo la Commissione Europea, il fenomeno della concorrenza fiscale è da considerarsi di per sé positivo, quindi non dannoso, in quanto strumento che agisce a vantaggio dei cittadini e che esercita una pressione al ribasso sulla spesa pubblica nazionale. Ciò nondimeno, una concorrenza senza limiti volta ad assicurarsi i fattori della produzione caratterizzati da maggiore mobilità può ripercuotersi negativamente sulle strutture tributarie e provocare distorsioni a detrimento dell'occupazione, nonché ostacoli alla riduzione della pressione fiscale complessiva o intralciare gli sforzi degli stati membri verso la riduzione dei disavanzi di bilancio.

Anche in sede OCSE (Comunicato ministeriale del maggio 1996), nonché nell'ambito dei paesi del G7 (Summit di Lione 1996),⁴³ è stato posto in evidenza come gli schemi impositivi finalizzati ad attrarre attività finanziarie e altri fattori geograficamente mobili possono creare una concorrenza fiscale dannosa tra stati, con il rischio di di-

⁴² Secondo Brennan e Buchanan (1980), la concorrenza fiscale costituisce il solo limite efficace alla crescita smisurata della dimensione dello stato.

⁴³ Consiglio Nazionale Ragionieri Commercialisti (2000, pp. 345 e ss.).

storsioni delle basi imponibili nazionali. Nel successivo Rapporto OCSE si precisa però che la concorrenza fiscale dannosa si verifica solo quando uno stato emana norme fiscali speciali, il cui effetto principale sia quello di erodere la base imponibile degli altri stati, e tale effetto non abbia natura incidentale ma sia deliberatamente finalizzato al perseguimento di tale obiettivo (OECD 1998).

Ciò è quanto solitamente avviene nei cosiddetti paradisi fiscali. Tuttavia, anche se non può essere considerata concorrenza fiscale dannosa nel senso ristretto ora definito, la concentrazione di società *holding* nei Paesi Bassi e il notevole sviluppo degli investimenti stranieri in paesi come l'Irlanda e il Regno Unito appaiono determinati principalmente dall'elevato residuo fiscale presente in questi paesi, i quali spesso accompagnano un minor livello di tassazione nominale, ma anche effettiva, con agevolazioni e semplificazioni amministrative.

La concorrenza fiscale è da ritenersi dannosa quando vengono introdotti regimi fiscali di favore a beneficio di taluni settori produttivi, ovvero di soggetti non residenti in quello stato, al solo scopo di sottrarli alla giurisdizione fiscale del paese di origine per attirarli verso lo stato che pone in essere tali misure. Perciò, il concetto di concorrenza fiscale dannosa non dovrebbe comprendere le differenze d'imposizione che si estendono alle economie nazionali nel loro complesso o ad ampie porzioni del proprio territorio. Tuttavia, tale concetto ha subito un'evoluzione in senso estensivo fino a pervenire al concetto di misure ritenute "potenzialmente dannose" contenute nel *Codice di condotta Monti*, approvato dal Consiglio ECOFIN (1997) al fine di realizzare un primo tentativo di coordinamento delle legislazioni fiscali nazionali relative alla tassazione delle imprese. Questo codice impone agli stati membri di adottare tutti i provvedimenti interni necessari per eliminare le misure fiscali che, agevolando determinate categorie d'imprese, creino di fatto incentivi alla localizzazione in particolari territori della Comunità (Commissione Europea 1997a e 1997b).

Il codice di condotta fa seguito a due documenti pubblicati nel 1996: il *Memorandum di Verona* e il *Rapporto Monti* (Commissione Europea 1996). Entrambi questi documenti indicano come obiettivi generali la stabilizzazione delle entrate fiscali degli stati membri, il graduale funzionamento del mercato unico e la promozione dell'occupazione. L'obiettivo specifico, invece, è quello di eliminare la competizione fiscale dannosa tra i singoli paesi dell'Unione e le distorsioni create dalla diversità dei regimi fiscali all'interno del mercato unico. Il

codice regola esclusivamente la tassazione delle imprese e mira a realizzare la piena neutralità del fattore fiscale nelle scelte localizzative delle stesse imprese. Esso si applica a tutte quelle misure di carattere fiscale, adottate in campo legislativo o amministrativo, che possano portare a un livello di imposizione effettiva inferiore ai livelli generalmente applicati nello stato interessato. Ciò può essere determinato, a sua volta, sia da norme concernenti la base imponibile, sia da aliquote o da qualsiasi altro elemento pertinente (Consiglio ECOFIN 1997, punto B).

Il provvedimento comunitario esemplifica poi le varie ipotesi di misure pregiudizievoli, specificando che rientrano nel campo di applicazione del codice le agevolazioni in generale e quelle riservate esclusivamente ai non residenti in particolare. Il codice prevede, altresì, un impegno dei singoli stati a evitare di introdurre nuove forme fiscali pregiudizievoli e a smantellare quelle esistenti attraverso una sorta di monitoraggio interno della propria normativa (*ibid.*, punti C e D).

Una delle poche eccezioni ammesse è costituita dalle agevolazioni locali adottate a sostegno dello sviluppo economico di particolari regioni, ove però queste vengano considerate compatibili. Questo punto è di particolare interesse per il discorso qui svolto della possibilità di applicare al Mezzogiorno italiano un regime fiscale differenziato rispetto al resto del territorio nazionale, per finalità di sviluppo economico regionale. Al riguardo, il codice prevede, infatti, che quando

«le misure fiscali sono adottate a sostegno dello sviluppo economico di particolari regioni, si dovrà valutare se esse sono proporzionate e mirate rispetto all'obiettivo perseguito» (*ibid.*, punto G).

Per valutare se le misure fiscali esistenti nei vari stati sono configurabili come dannose o potenzialmente tali, il punto H del codice prevede la costituzione di un gruppo di lavoro. Nel marzo 1998, il Consiglio ECOFIN ha costituito il gruppo in questione, sotto la presidenza del ragioniere generale (*Paymaster general*) del Regno Unito, Dawn Primarolo,⁴⁴ col compito di esaminare e valutare, alla luce del codice di condotta, tutte le misure esistenti nei singoli stati membri a contenuto concorrenziale potenzialmente dannoso. Come noto, il Gruppo Primarolo ha approvato un dettagliato rapporto (*Code of*

⁴⁴ Da cui la definizione di Gruppo Primarolo, che ha preso il nome anche di Gruppo del Codice di Condotta (*Code of Conduct Group*).

Conduct Group 1999), presentato al Consiglio d'Europa di Helsinki del marzo 2000, che costituisce la base di un nuovo formale impegno diretto a eliminare le misure fiscali valutate dannose alla concorrenza. In particolare, numerose misure in atto sono state contestate a quasi tutti i paesi dell'Unione, in particolare al Belgio, alla Francia, all'Irlanda, al Lussemburgo e all'Olanda.

Peraltro, una parte delle misure fiscali contemplate dal codice di condotta rientra nel campo di applicazione delle disposizioni sugli aiuti di stato di cui si è già detto al precedente paragrafo 2.4. (articoli 87, 88 e 89 del Trattato CE). Al riguardo, la Commissione si è impegnata a pubblicare i suoi orientamenti per l'applicazione delle norme relative agli aiuti di stato alle misure di tassazione diretta delle imprese. Sta quindi alla Commissione valutare in quali termini e con quali modalità gli incentivi finalizzati alla promozione di nuove attività produttive nelle aree depresse della Comunità, configurabili come aiuti di stato, possano essere concessi, oltre che sotto forma di agevolazioni finanziarie, anche sotto forma di agevolazioni fiscali. Spetta inoltre alla Commissione valutare, di volta in volta, se le proposte di eventuali sgravi fiscali siano configurabili come aiuti di stato e, perciò, siano compatibili col codice di condotta Monti.

Nel caso della trasformazione degli attuali incentivi finanziari in corrispondenti incentivi fiscali, come si è visto, il parere della Commissione è stato positivo, il che costituisce un primo importante passo verso una maggiore efficienza del sistema degli incentivi. Ma ciò non basta per la soluzione del problema dello sviluppo economico delle aree depresse del paese. A tal fine, è necessario che tutto l'insieme delle politiche fiscali sia orientato al perseguimento di tale obiettivo, come dimostra il successo dei paesi, come l'Irlanda, dove questo è avvenuto. La razionalizzazione degli incentivi può costituire, al massimo, solo una tappa intermedia.

5. Il problema ancora aperto della fiscalità differenziata a favore del Mezzogiorno

Il governo, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 2001, ha richiesto, per la terza volta negli ultimi tre anni, il parere della Commissione Europea circa la praticabilità dell'applicazione al

Mezzogiorno italiano di agevolazioni fiscali generalizzate, come ad esempio l'applicazione di un'IRPEG ridotta per le imprese che realizzino nuovi investimenti. Come si può facilmente notare, la richiesta va al di là delle agevolazioni fiscali da concedere sotto forma di crediti d'imposta per nuovi investimenti, per nuova occupazione e per l'emersione del lavoro nero di cui si è detto al paragrafo 2.4.

Il quesito posto dal governo per la prima volta nel luglio 1998, e riproposto nel settembre del 1999, era teso a verificare con la Commissione Europea se sia perseguibile l'adozione di politiche fiscali che autorizzino forme di prelievo fiscale sulle imprese differenziato tra Centro-Nord e Sud del paese, anche consentendo che il Sud possa immediatamente giovare di aliquote fiscali più basse, che soltanto nel lungo periodo potranno essere applicate all'intero paese.

La risposta del Commissario Monti nel settembre 1999 fu negativa. Il Commissario europeo sostenne in quella occasione che gli incentivi fiscali generalizzati a favore degli investimenti nel Mezzogiorno, per poter essere autorizzati, devono superare il doppio filtro della disciplina degli *aiuti di stato* e del *codice di condotta* sulla fiscalità delle imprese, che come si è detto si propone di accentuare la lotta contro le distorsioni della concorrenza derivanti dagli aiuti fiscali nocivi alla medesima. L'argomentazione di fondo del Commissario UE è che

«quando un'agevolazione fiscale è legata agli investimenti in una regione assistita ai sensi delle disposizioni sugli aiuti di stato (come nel caso del Mezzogiorno), la Commissione può autorizzarla solo se contribuisce in modo trasparente a sostenere gli investimenti nella regione sfavorita» (Cerretelli, 1999, p. 13).

In secondo luogo, ai sensi della disciplina vigente in materia di aiuti di stato, il Commissario ha posto in rilievo il divieto

«di misure fiscali che riducano le spese correnti delle imprese, senza essere specificamente collegate a nuovi investimenti o occupazione, in quanto costituiscono aiuti al loro funzionamento» (*ivi*).

Perciò, la Commissione non riserverebbe un atteggiamento favorevole a disposizioni di agevolazione fiscale a carattere continuativo che si configurassero come *aiuti al funzionamento* (*ivi*).

Come si è detto, in occasione dell'approvazione in Parlamento della legge finanziaria 2001, è stato riproposto per la terza volta il quesito alla Commissione Europea, questa volta per verificare la praticabi-

lità di applicazione di un'aliquota IRPEG ridotta nel Mezzogiorno, che anticipasse una futura riduzione generalizzata in tutto il paese. La risposta della Commissione, sempre per bocca del Commissario alla concorrenza Monti, è stata ancora una volta negativa, il che ha suscitato molte perplessità, soprattutto legate al fatto che altri paesi (in particolare l'Irlanda) hanno condotto con successo una politica di sviluppo regionale basata sull'applicazione di una fiscalità differenziata per territorio e per provenienza geografica degli investimenti. Lo stesso Presidente della Commissione Prodi, rendendosi parzialmente interprete di tali critiche, si è affrettato, subito dopo che il parere negativo del Commissario era stato reso pubblico, a sottolineare come esso fosse "discutibile", anche se derivante da una consolidata giurisprudenza comunitaria.

Si può quindi argomentare quanto la decisione dell'UE sia "discutibile" e quanto "consolidata" sia la giurisprudenza comunitaria cui il Presidente della Commissione allude. La principale argomentazione di Monti per giustificare la risposta negativa alla proposta del governo italiano è che la misura proposta avrebbe una natura distortiva della concorrenza, in quanto le agevolazioni fiscali per le imprese del Mezzogiorno si configurerebbero come aiuti al funzionamento, che sono vietati dalla Comunità «in quanto falsano la concorrenza riducendo le spese correnti delle imprese beneficiarie, senza essere finalizzati a nuovi investimenti o nuova occupazione». ⁴⁵

Mentre la Commissione è favorevole alle altre misure per il Mezzogiorno inserite nella legge finanziaria 2001, come i crediti d'imposta e l'esenzione contributiva, cioè a forme di aiuti di stato che sostengano i nuovi investimenti, la nuova occupazione e l'emersione del lavoro nero, è invece decisamente contraria agli aiuti al funzionamento a favore di una sola parte del territorio nazionale, anche se molto estesa come il Mezzogiorno. In tal caso, infatti, secondo Monti, verrebbe a configurarsi una concorrenza dannosa tra le imprese del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, sanzionabile secondo i canoni della sana concorrenza codificati dal codice di condotta. La concorrenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord – sempre secondo il Commissario europeo – non va confusa con la «sana concorrenza fiscale tra stati»; peraltro, «il mercato unico è ancora più unico all'interno di un

⁴⁵ La lettera del Commissario Monti al governo italiano è del 22 novembre 2000 ed è riassunta, con la dichiarazione del Presidente Prodi, in Brivio (2000).

paese e i danni di una delocalizzazione temporanea sarebbero più rilevanti dei benefici immediati» (iv).

Al riguardo, prosegue Monti, si cita spesso l'Irlanda come esempio di politica fiscale utilizzata con successo per favorire lo sviluppo economico di un'area arretrata, ma si tratta di un esempio che va nel senso opposto.

«Nel '98 – sostiene il Commissario europeo – ci fu un accordo con le autorità irlandesi per mettere fine alle precedenti differenziazioni per settore e località, per convergere su un'aliquota [dell'imposta sui redditi delle società] che è molto bassa, ma uniforme su tutto il territorio».

Perciò, conclude Monti, mentre la Commissione non ha alcuna obiezione contro l'ipotesi di riduzione dell'IRPEG senza introdurre differenziazioni territoriali, anzi auspica con favore l'introduzione di misure volte ad abbassare la pressione fiscale, in particolare sui redditi da lavoro, oppone invece il suo veto contro misure fiscali differenziate territorialmente all'interno dello stesso stato unitario.

Al ragionamento del Commissario UE si possono obiettare le seguenti considerazioni: innanzitutto il riferimento all'Irlanda. Questo paese, una volta verificato con rigorose indagini di mercato (cui si è fatto cenno nel par. 3.1) che la fiscalità era uno strumento potentissimo per attirare investimenti dall'estero, in assenza di direttive comunitarie (arrivate solo nel 1998), ha introdotto a più riprese già nel corso degli anni '70, ma soprattutto negli anni '80, differenziazioni fiscali per settore e per territorio, discriminando altresì tra società estere, cui viene tuttora applicata un'aliquota sui redditi d'impresa del 10%, e società nazionali, cui è applicata un'aliquota del 28%.

Come sostiene Monti, l'intervento della Comunità ha costretto l'Irlanda a introdurre nel 1999 una riforma fiscale che unifica le due aliquote al 12,5% per tutte le imprese, nazionali ed estere, ma tale riforma entrerà in vigore solo nel 2002. Nel frattempo, l'Irlanda ha risolto i suoi problemi di sviluppo e di occupazione: il reddito pro capite irlandese, infatti, misurato in parità di potere d'acquisto, è passato dal 73,3% di quello medio europeo nel 1990, analogo allora a quello del Mezzogiorno, al 114,3% nel 2000, superiore in tale anno di 12 punti percentuali a quello medio britannico e di 15,4 punti percentuali a quello medio italiano (Commission Européenne 2000).

Negli ultimi sei anni, il Pil irlandese è cresciuto al ritmo del 9-10% all'anno. Per il 2001 la Commissione UE prevede un'ulteriore

crescita del 7,5%, che costituisce il tasso più elevato in assoluto tra tutti i paesi europei. Inoltre, il tasso di disoccupazione irlandese è diminuito dal 15-16% esistente ancora nella prima metà degli anni '90, al 4,4% del 2000 e si prevede che diminuisca ancora al 3,4% nel 2001 (European Commission 2000). Di fronte a tali successi, ha scarsa rilevanza il richiamo della Commissione contro la concorrenza fiscale sleale dell'Irlanda. Il fatto che conta è che questo paese ha risolto i suoi problemi occupazionali e di sviluppo economico utilizzando la concorrenza fiscale per attirare investimenti esteri.⁴⁶

Per contro, i risultati conseguiti in Italia sono desolanti: come si è detto, il reddito pro capite del Mezzogiorno è passato dal 65% di quello del Centro-Nord nel 1975 al 57% nel 1990 e al 56,4% nel 2000, mentre il tasso di disoccupazione è passato dal 10% nel 1975 al 20% nel 1990 e al 21% nel 2000 (SVIMEZ 2001). Segno evidente, dunque, che la politica fiscale utilizzata in Irlanda si è rivelata più efficace nella promozione dello sviluppo economico regionale della corrispondente politica fiscale utilizzata in Italia.

Quanto alla prassi consolidata della giurisprudenza comunitaria cui allude il Presidente della Commissione Prodi, secondo cui una fiscalità differenziata per aree geografiche all'interno dello stesso stato unitario è da considerare dannosa alla concorrenza, si può osservare innanzitutto che il codice di condotta, alla lettera G, come si è già ricordato, contempla l'ipotesi, sia pure in via eccezionale, che la Commissione valuti la congruità di misure fiscali differenziate territorialmente per favorire lo sviluppo economico delle aree depresse. Anche indipendentemente da tale eccezione, tuttavia, è da ritenersi sbagliata la regola generale secondo cui solo agli stati sovrani è concesso di farsi la concorrenza fiscale, mentre ciò non sarebbe consentito a livello regionale. Essa si basa, infatti, sul concetto di neutralità fiscale all'esportazione di capitali, secondo cui i residenti di uno stato devono sempre pagare le stesse aliquote fiscali indipendentemente dalla fonte nazionale o estera del proprio reddito.

Tale concezione di neutralità, mentre ha impedito l'uso della politica fiscale differenziata per finalità di sviluppo economico regionale nei paesi come l'Italia e la Germania, gli unici con un serio problema

⁴⁶ Nel solo settore del software, in Irlanda esistono oggi ben 760 imprese di società multinazionali, che occupano 22 mila persone e producono un reddito annuo di 7,4 miliardi di dollari, di cui 6,6 miliardi esportati (dati OCSE riferiti al 1998 riportati in OECD 2000).

di economia duale, non ha invece impedito l'uso della concorrenza fiscale, talvolta anche sleale, da parte di quegli stati sovrani (Irlanda, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Austria e Francia) dove il rapporto del Gruppo Primarolo ha identificato l'esistenza di ben 66 misure di concorrenza dannosa da eliminare.

Più recentemente, invece, come si è già ricordato, si è andata affermando una concezione di neutralità all'importazione di capitali, che si basa sul trattamento fiscale uniforme di tutti i soggetti all'interno di un dato territorio omogeneo economicamente, indipendentemente dal loro stato di residenza. Questa concezione di neutralità fa riferimento alla fiscalità non solo dal lato delle entrate, ma anche dal lato della spesa pubblica. La neutralità va misurata, come si è già detto, confrontando il valore dei servizi pubblici erogati con il loro costo in termini di imposte e si realizza quando il residuo fiscale viene uniformato sull'intero territorio dell'Unione.

Questa nuova concezione lascia aperto lo spazio per una fiscalità differenziata a livello regionale, che compensi il minor valore dei servizi pubblici erogati nelle regioni meno sviluppate. Anzi, tale concezione richiede che si adotti una politica fiscale differenziata territorialmente proprio per realizzare una vera neutralità fiscale e, quindi, una vera concorrenza. A ben vedere, peraltro, ciò è nell'interesse anche delle imprese del Centro-Nord e di quelle degli altri paesi europei, che possono valutare positivamente la realizzazione di nuovi investimenti nel Mezzogiorno, il cui rendimento al netto di una ridotta imposizione fiscale diventi appetibile e, quindi, concorrenziale con i rendimenti netti realizzati nelle altre regioni europee più sviluppate.

Alle argomentazioni del Commissario Monti si possono muovere anche altri rilievi. Il primo paragrafo dell'art. 87 del Trattato cui il Commissario ha fatto riferimento per respingere la proposta di un'IRPEG differenziata a favore del Mezzogiorno, infatti, considera lesivi della concorrenza tra stati membri solo gli aiuti di stato a favore di «talune imprese e produzioni», cioè misure che non si applicano nell'intero territorio dello stato in questione. Il risultato di questa interpretazione è che viene tutelata la concorrenza all'interno degli stati e non tra essi e ci si pone, quindi, al di fuori della finalità della norma. La fattispecie vietata, che è «talune imprese», viene in questo caso riferita a «tutte le imprese» di una macroarea qual è il Mezzogiorno, il cui sviluppo peraltro fu dichiarato di primario interesse per i paesi membri già nel Trattato di Roma del 1957 (Moro e Padovani 2000).

Nel codice di condotta (lettera G) è detto che «[n]ella misura in cui le politiche fiscali sono adottate a sostegno dello sviluppo economico di particolari regioni, si dovrà valutare se esse sono proporzionate e mirate rispetto all'obiettivo perseguito». Ora, una corretta interpretazione di questa norma non dovrebbe lasciare dubbi sulla congruenza dell'intervento di cui si discute, dal momento che le imprese meridionali hanno una minore produttività e una minore profittabilità di quelle del Centro-Nord, soprattutto a causa dell'esistenza di diseconomie esterne. Con la riduzione dell'IRPEG, la concorrenza fiscale che il Mezzogiorno potrebbe fare alle altre regioni europee non si configurerebbe come sleale, in quanto le imprese esterne potrebbero liberamente competere con quelle interne localizzando anch'esse nel Mezzogiorno i loro nuovi investimenti, il che è proprio l'obiettivo che si vorrebbe raggiungere.

D'altra parte, una riduzione dell'IRPEG nel Mezzogiorno sarebbe motivata anche dall'esigenza di difendere il sistema produttivo dell'area dall'impatto derivante da misure fiscali dannose decise da altri paesi europei; non vi è dubbio che il Mezzogiorno abbia risentito negativamente di tali misure, peraltro sanzionate esplicitamente, come si è visto, a vari altri paesi dal Gruppo Primarolo. La tesi del Commissario Monti implica che il Mezzogiorno non si potrebbe difendere dalla concorrenza fiscale dannosa di paesi come l'Irlanda o l'Olanda, ma la dovrebbe subire supinamente. La tutela della concorrenza come supremo bene della Comunità, invece, dovrebbe fare riferimento a criteri imparziali e rigorosi non soltanto sul piano formale, ma anche su quello sostanziale. Difendendo tali criteri si riafferma la centralità dell'impresa nel processo di sviluppo economico, contro la visione riduttiva della Commissione che vede una fiscalità ridotta a favore del Mezzogiorno solo come un aiuto al funzionamento delle imprese ivi localizzate.

6. Considerazioni conclusive

La tesi qui sostenuta è che sia gli incentivi fiscali agli investimenti, sia una politica fiscale differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale non solo sono compatibili col codice di condotta Monti, ma sono anche strumenti irrinunciabili d'intervento per

la promozione dello sviluppo delle aree depresse. Da un lato, porta a questa conclusione l'esperienza dei paesi che sinora hanno fatto ricorso a una tale politica; dall'altro, tale conclusione è suffragata da considerazioni teoriche sulla neutralità e sulla concorrenza fiscale che, se correttamente interpretate, anche alla luce della nuova categoria concettuale di residuo fiscale, possono essere addotte a sostegno di una politica fiscale usata strumentalmente proprio per finalità di sviluppo economico regionale.

Per quanto riguarda gli incentivi, il problema non è quello di aggiungere incentivi fiscali a quelli finanziari già esistenti e di cui godono le imprese che si localizzano nelle aree depresse del paese; consiste piuttosto nella sostituzione graduale, ma non necessariamente totale, dei contributi finanziari con nuove forme d'incentivazione basate sulle agevolazioni fiscali (*bonus* e sgravi fiscali), fermi restando i limiti massimi d'intervento fissati dall'UE con riguardo agli aiuti di stato. A differenza dei contributi in conto capitale, che necessitano di una lunga istruttoria che dura mediamente dai tre ai cinque anni, gli incentivi fiscali possono essere concessi automaticamente sotto forma di crediti d'imposta ed essere quindi fatti valere immediatamente in sede di liquidazione delle imposte dovute al fisco. Questo loro automatismo consente non solo di annullare i tempi e i costi d'istruttoria, ma anche di eliminare i problemi di clientelismo legati alla gestione discrezionale dei contributi e dei finanziamenti a tasso agevolato. Il credito d'imposta, infatti, può essere fatto valere dalle imprese in sede di dichiarazione dei redditi, subito dopo il verificarsi dell'evento cui è legato, come ad esempio l'effettuazione di nuovi investimenti, la creazione di nuove attività o l'assunzione di nuovi lavoratori. Un altro vantaggio consiste nel fatto che per usufruire del contributo fiscale occorre avere già maturato un'adeguata capacità contributiva, il che presuppone che l'impresa sia profittevole e perciò in grado di reggersi da sola sul mercato. Si evita in tal modo di finanziare, come avviene con i contributi a fondo perduto, imprese che poi si rivelano fallimentari, per le quali la concessione degli stessi contributi si traduce in una distruzione di risorse.

Per quanto riguarda, invece, l'uso della politica fiscale differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale, il problema resta tuttora aperto con la Commissione Europea. La spiegazione del perché resti tale si può avere ripercorrendo le tappe della teoria della neutralità fiscale illustrata nei precedenti paragrafi. Al ri-

guardo, di fatto la Commissione dimostra di rimanere ancora legata a una concezione di neutralità all'esportazione di capitali. Finché il principio guida prevalente nell'ambito comunitario, infatti, rimane quello della neutralità all'esportazione, non vi può essere lo spazio per l'uso della fiscalità per finalità di sviluppo economico regionale. Come si è detto nel paragrafo 4.1, infatti, un sistema fiscale basato sulla neutralità all'esportazione ha sostanzialmente carattere implicitamente protezionistico, in quanto protegge lo stato di residenza contro la concorrenza fiscale di un altro stato membro della Comunità.

Tuttavia, come si è mostrato in questo lavoro, la neutralità all'esportazione di capitali non solo non è tecnicamente realizzabile, ma si presta ad abusi tali da configurarsi, come ha documentato il Gruppo Primarolo, come vera e propria concorrenza dannosa o potenzialmente tale. Sarebbe opportuno, quindi, che anche la Commissione Europea si adeguasse agli sviluppi teorici più recenti della teoria della neutralità all'importazione, che si basa essenzialmente sul concetto di residuo fiscale. La conclusione per l'Italia è che, essendo il residuo fiscale nelle aree depresse più basso che nel resto del paese, proprio l'applicazione di questa teoria richiede l'intervento compensatore dello stato per ripristinare condizioni di vera neutralità fiscale, non solo riguardo agli altri paesi dell'Unione Europea (*neutralità internazionale comunitaria*), ma anche riguardo alle altre regioni sviluppate del paese (*neutralità domestica*). Solo nell'ambito di questa teoria si riapre, sia per il Mezzogiorno italiano sia per le altre aree depresse europee, la possibilità di fare anch'esse concorrenza fiscale alle regioni più sviluppate del Nord Europa, possibilità che rimane esclusa dall'attuale posizione della Commissione.

BIBLIOGRAFIA

- BRENNAN F. e J. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- BRIVIO E. (2000), "Irpeg, la UE chiude la porta al Governo", *Il Sole-24 Ore*, 23 novembre, p. 9.
- CERRETELLI A. (1999), "Sgravi al Sud, no di Monti a Visco", *Il Sole-24 Ore*, 23 settembre, p. 13.
- CODE OF CONDUCT GROUP (1999), *Primarolo-Rapport*, SN 4901/99, Bruxelles, 23 November 1999.
- COMMISSIONE EUROPEA (1992), *Conclusioni del Comitato Ruding indicanti le linee guida della tassazione societaria legata a futuri sviluppi del mercato interno*, Comu-

- nicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, SEC (92) 1118 final, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996), *Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari*, COM (96) 546 def., Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997a), *Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa nell'Unione Europea*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (97) 564 def., Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997b), *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione Europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (97) 495 def., Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000), *Economie européenne*, n. 70.
- CONSIGLIO ECOFIN (1997), *Risoluzione su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese - Tassazione del risparmio*, GUCE n. 2 del 6.1.1998, pp. 1-6.
- CONSIGLIO NAZIONALE RAGIONIERI COMMERCIALISTI (2000), *Integrazione economica e convergenza dei sistemi fiscali nei paesi UE*, Giuffrè, Milano.
- DEVEREUX M. e M. PEARSON (1989), *Corporate Tax Armonization and Economic Efficiency*, IFS, London.
- EUROPEAN COMMISSION (2000), *Joint Employment Report 2000*, Bruxelles, 6.9.2000.
- GARBARINO C. (1990), *La tassazione del reddito transnazionale*, Cedam, Padova.
- ISTAT (2001), *Forze di lavoro: media 2000*, Roma.
- MARTIN JIMÉNEZ A.J. (1999), *Towards Corporate Tax Harmonization in the European Community. An Institutional and Procedural Analysis*, Kluwer Law International, London.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO (2000a), *Indagine sui patti territoriali*, a cura della Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese, Roma.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO (2000b), *Indagine sulla legge 488/92*, a cura della Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese, Roma.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO (2000c), *Indagine sulle imprese aderenti ai contratti d'area*, a cura della Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese, Roma.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO (2000d), *Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*, a cura della Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1998), *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, Catania.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999a), *Il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999b), *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, Roma.

- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999c), *Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti 1998-1999*, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999d), *Valutazione ex ante del Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma.
- MORO B. (2000), "Occupazione e politiche per l'occupazione in Europa", *Rivista di Politica Economica*, vol. XC, luglio-agosto, pp. 25-70.
- MORO F. e R. PADOVANI (2000), "Non tutto va buttato dell'IRPEG ridotta", *Il Sole-24 Ore*, 2 dicembre, p. 6.
- MUSGRAVE P. (già P. Richman) (1963), *Taxation of Foreign Investment Income: an Economic Analysis*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- MUSGRAVE P. (1967), "Harmonization of direct business taxes: a case study", in C.S. Shoup ed., *Fiscal Harmonization in Common Markets*, vol. II, Columbia University Press, New York, pp. 211-32.
- MUSGRAVE P. (1969), *U.S. Taxation of Foreign Investment and Income: Issues and Arguments*, Harvard Law School, Cambridge, Mass.
- MUSGRAVE P. (1987), "Interjurisdictional coordination of taxes on capital income", in S. Cnossen ed., *Tax Coordination in the EC*, Kluwer Law International, Deventer, pp. 218-35.
- MUSGRAVE R.A. (1959), "Criteria for foreign tax credit", in R. Baker ed., *Taxation of Operation Abroad*, The Tax Institute, Princeton.
- MUSGRAVE R.A. (1961), "Approaches to a fiscal theory of political federalism", in NBER ed., *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, Princeton, pp. 97-133.
- MUSGRAVE R.A. (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven.
- MUSGRAVE R.A. e P. MUSGRAVE (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- OECD (1998), *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, Paris.
- OECD (2000), *Information Technology Outlook*, Paris.
- POTESTIO P. (2000), "La struttura degli incentivi alle imprese della legge 488/92: alcune prime valutazioni sulle selezioni del 3° e 4° bando", relazione presentata al convegno su "Incentivi e politica industriale", organizzato dal Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Roma 3, Roma, 1° dicembre.
- SERVIDIO G. (2001), "Ancora modesto il livello delle erogazioni dei patti territoriali a fine marzo 2001", *Informazioni Svimez*, vol. X, n. 4-5, pp. 16-25.
- SNOY B. (1975), *Taxes and Direct Investment Income in the EEC: a Legal and Economic Analysis*, Praeger, New York.
- SVIMEZ (2001), *Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- VOGEL K. (1990), "World-wide vs. source taxation of income. A review and reevaluation of arguments", in C.E. McLure Jr. ed., *Influence of Tax Differentials of International Competitiveness*, Kluwer Law International, Deventer, pp. 140-65.
- VOGEL K. (1994), *Taxation of Cross-border Income, Harmonization, and Tax Neutrality under European Community Law*, Kluwer Law International, Deventer.