

**LO SVILUPPO COMPETITIVO DELLE IMPRESE
MERIDIONALI: INADEGUATEZZA DELLE MISURE ED
INIDONEITÀ DEGLI STRUMENTI DI FINANZA
PUBBLICA PER L'AVVIO DI PROCESSI INDIRIZZATI
ALLA CRESCITA ECONOMICA**

Laura Letizia

*Ricercatrice di diritto tributario
nella Seconda Università degli studi di Napoli*

La centralità del ruolo della finanza pubblica e degli strumenti da essa predisposti tesi a risolvere i ritardi di sviluppo e crescita dell'economia italiana nel suo complesso ed, in particolar modo, di quella meridionale, aggravati dalla congiuntura in atto che somma in un'algebra che pare impossibile l'urgenza di un significativo stimolo interno con la cogenza di un pressante vincolo esterno, hanno condotto alle riflessioni che seguono e che sottopongono ad esame critico talune previsioni di carattere fiscale latu sensu agevolative introdotte nella manovra correttiva 2011-2012, nel Decreto Sviluppo e nella recente manovra bis, nonché ulteriori, ad esse strettamente correlate, sugli obiettivi, per lo più programmatici, indicati nel Piano per il Sud e nel Piano nazionale per le riforme.

Il sentiero tracciato, ad una prima lettura, ha parso esprimere la consapevolezza che il ricorso a politiche fiscali differenziate insieme alla corretta utilizzazione delle risorse aggiuntive rappresenti uno dei congegni elitari per tentare di risolvere, almeno in parte, alcune difficoltà del nostro sistema economico-finanziario. Tuttavia, un'analisi più approfondita ha evidenziato, ancor prima della loro concreta operatività, evidenti carenze: sul piano giuridico, per una serie di ostacoli che ne comprometteranno l'applicazione; sul piano economico, per mancanza di convenienze nel ricorrere ad essi; sul piano temporale, per le scadenze già previste. Peraltro, anche quando (e se mai lo saranno), i predetti strumenti diverranno operativi difficilmente riusciranno ad alleviare, in modo significativo, gli atavici ritardi che involgono (soprattutto) il nostro Mezzogiorno anche in ragione della contemporanea richiesta, determinata della crisi internazionale, dell'accelerazione della manovra finanziaria verso il raggiungimento del pareggio di bilancio.

The centrality of public finance role and the tools it set up in order to address gaps and delays in development and growth of the Italian economy as a whole, with an emphasis to the South of Italy, exacerbated by the current economic and financial turmoil coupled

with external pressures that demand a quick realignment to foreign best practices sum up in an impossible algebra. Following are some thoughts on this depicted scenario with critical examination of some fiscal incentives measures for the years 2011-2012 and in Decreto Sviluppo, closely related to Piano per il Sud and Piano nazionale per le riforme.

A first reading of the path traced by those measures seems to reveal some level of awareness on the advantages obtained with proper use of differentiated tax policies and a different employment of additional resources represents one of the most effective ways to solve some of the difficulties in our economic and financial system.

However, a closer examination of those measures shows a series of shortcomings and pitfalls which are described in the paper.

Sommario

1. Introduzione e definizione del tema di indagine
2. I *Piani* e le misure finalizzati allo sviluppo delle *aree sottoutilizzate*
3. Le nuove ipotesi di *fiscalità compensativa*
4. Considerazioni finali

1. Introduzione e definizione del tema di indagine

La centralità del ruolo della finanza pubblica e degli strumenti da essa predisposti tesi a risolvere i ritardi di sviluppo e crescita dell'economia italiana nel suo complesso ed, in particolar modo, di quella meridionale, aggravati dall'attuale congiuntura che somma in un'algebra che pare impossibile l'urgenza di un significativo stimolo interno con la cogenza di un pressante vincolo esterno, hanno condotto alle riflessioni che seguono e che sottopongono ad esame critico talune previsioni di carattere fiscale *latu sensu* agevolative¹ introdotte nella manovra correttiva 2011-2012, nel c.d. *Decreto Sviluppo* e nella recente manovra bis, non prescindendo da talune osservazioni sugli obiettivi, al momento per lo più programmatici, indicati nel *Piano per il Sud* e nel *Piano nazionale per le riforme*.

Con la legge n. 122 dello scorso anno, infatti, tra le urgenti disposizioni in materia di stabilizzazione dei conti pubblici, contrasto all'evasione fiscale e competitività economica, particolare interesse destano le disposizioni, non ancora in vigore, contenute negli artt. 40 e 41 in quanto potenzialmente idonee ad introdurre fattispecie fiscali finalizzate allo sviluppo ed allo stimolo della concorrenza².

Con il d.l. n. 70/2011, in vigore da maggio u.s., tra le varie fattispecie incentivanti le attività imprenditoriali meridionali (per

¹ Come, infatti, ha sottolineato BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni*, in *Rass. trib.*, 2002, 425, manca nel nostro ordinamento una chiara qualificazione formale del concetto di agevolazione fiscale per l'assoluta genericità terminologica delle locuzioni ad esso di volta in volta associate e, pertanto, preclusive di un'univoca elaborazione dottrinale. In tal senso, v. anche DEL FEDERICO, *Agevolazioni fiscali nazionali e aiuti di Stato tra principi costituzionali e ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2006, 19, nonché FIORENTINO, *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, in Ingrosso, Tesoro (a cura di), *ibidem*, Napoli, 2009, 376.

² In relazione al tema di indagine è basilare la previsione indicata nell'ex art. 87, comma 1, TCE, ora 107 TFUE, che attribuisce valore primario al principio di concorrenza con conseguente incompatibilità «sotto qualsiasi forma» di aiuti concessi agli Stati membri ovvero mediante risorse statali, nella misura in cui incidano sugli scambi tra essi e che possano favorire talune imprese o produzioni sì da falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Sull'argomento, oggetto di numerosi e autorevoli contributi dottrinali, si rinvia per tutti a GALLO, *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato e sue conseguenze nell'ordinamento fiscale interno*, in *Rass. trib.*, 2005, 2282 ss.

la costituzione delle reti di impresa; per i distretti turistico-alberghieri; per la nautica da diporto; per la costruzione di opere pubbliche e private; per l'istituzione delle c.d. *zone a burocrazia zero*), è stata inserita la norma che riconosce un credito di imposta per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato entro i dodici mesi successivi dalla data di entrata in vigore del predetto. Con il d.l. n. 98/2011, infine, è stata prevista la concentrazione di numerosi regimi fiscali agevolati contemplandosene, nel contempo, il relativo *taglio lineare* se con la legge delega fiscale-assistenziale non si riusciranno a produrre significativi risparmi³.

Sugli interventi segnalati si avrà modo di ritornare. Ciò che appare, invece, opportuno evidenziare sin d'ora è che se il sentiero da essi tracciato parrebbe esprimere la consapevolezza che il ricorso a politiche fiscali differenziate insieme alla corretta utilizzazione delle *risorse aggiuntive* rappresenti il congegno elitario per tentare di provare a risolvere, almeno in parte, alcune *difficoltà* del nostro sistema economico-finanziario estremamente in affanno, un'analisi più approfondita, come quella che si tenterà di compiere nelle pagine che seguono, manifesta, ancor prima della loro concreta operatività, evidenti carenze: sul piano giuridico, per una serie di ostacoli che ne comprometteranno l'applicazione; sul piano economico, per mancanza di *convenienze* nel ricorrere ad essi; sul piano temporale, per le *scadenze* prefissate.

Peraltro, anche quando i predetti congegni potranno essere operativi (se mai lo saranno), difficilmente contribuiranno in modo significativo ad alleviare gli atavici ritardi che involgono

³ Essi, infatti, saranno ridotti automaticamente del 5 per cento nel 2013 e del 20 per cento nel 2014 se, entro il 30 settembre 2013, l'Esecutivo non sarà in grado di recuperare dal riordino della spesa sociale e dalla riforma del fisco almeno 4 miliardi di euro alla prima scadenza indicata e 20 miliardi nella seconda (art. 40). Tra queste agevolazioni rientrano, peraltro, anche le detrazioni e le deduzioni attualmente applicabili all'imposta sul reddito, nonché le aliquote Iva al 4 per cento ed al 10 per cento, inferiori all'aliquota ordinaria, essa stessa del resto oggetto di incremento. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione Finanze, *Audizione informale sulla riforma fiscale e assistenziale di V. Ceriani*, Presidente del gruppo di lavoro *Erosione fiscale*, istituito presso il Ministero dell'economia e finanza nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 4566, recante «*Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale*», 22 settembre 2011.

(soprattutto) il nostro Mezzogiorno in ragione della contemporanea richiesta, determinata dalla crisi internazionale, dell'accelerazione della manovra finanziaria verso il raggiungimento del pareggio di bilancio con conseguente inesorabile arresto *forzato* del percorso attuativo del c.d. *federalismo fiscale* viste le esigue risorse di cui potranno disporre le autonomie territoriali, tra l'altro non adeguatamente coinvolte nel relativo processo decisionale così come l'attuazione della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione impone.

Invero, l'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e sviluppo del Meridione non può semplicisticamente risolversi per una serie di articolate circostanze concomitanti che rinviando, in larga misura, al generale e prolungato ristagno dell'economia nazionale rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, le cui evidenze negative sono state influenzate, soprattutto, dai seguenti ordini di fattori: modesta efficacia delle politiche regionali di sviluppo a causa della diminuzione complessiva, rispetto al programmato, della dimensione della spesa pubblica in conto capitale ad esso destinata⁴, pur nel giusto ossequio degli obiettivi quantitativi posti dalla *Nuova Programmazione*; inadeguatezza degli strumenti di agevolazione fiscale concessi o da concedere; trasversale *pressione nordista* che facendo leva sulla *questione settentrionale* l'ha contrapposta alla storica e strutturale *questione meridionale*, sebbene quest'ultima sia tale solo in apparenza trattandosi, ormai, con lo scorrere del tempo, di un problema nazionale essendo il Mezzogiorno inserito nel gruppo dinamico delle regioni europee.

Le misure incentivanti l'attività di impresa in generale da ultimo predisposte, nonostante i proclami contrari, sono apparse, del resto, allo stesso Esecutivo inadeguate ed il *Rapporto*

⁴ Per un interessante confronto con quanto sostenuto nel testo possono risultare utili i dati per il 2008 relativi alla spesa in conto capitale elaborati dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che smentiscono, con evidenza, l'idea diffusa di un Mezzogiorno a cui sono state destinate ingenti risorse pubbliche e palesano, ulteriormente, come la spesa in conto capitale aggiuntiva in tale area sia stata utilizzata, soprattutto negli ultimi anni, per compensare i *deficit* della spesa ordinaria. A tale negativa rappresentazione deve ulteriormente aggiungersi la mancata pubblicazione del *Quadro finanziario unico* che ha determinato il mancato monitoraggio dell'impegno pubblico nel Meridione.

strategico 2009 del Ministero dello sviluppo economico⁵ costituisce, pur se antecedente ad alcune di esse, un chiaro emblema. In esso, infatti, si può testualmente leggere che la congiuntura economica lo ha *condotto* a dover destinare a finalità diverse le risorse nazionali originariamente destinate al Meridione, così come una parte cospicua delle risorse europee ha *dovuto* subire un *dirottamento* per sopperire alla mancanza di risorse statali con una riduzione del 15 per cento dell'addizionalità delle risorse indicate dal Q.S.N. 2007-2013⁶. La quota di spesa in conto capitale, pertanto, non ha superato il limite del 34,8 per cento del totale nazionale⁷ con violazione del principio di addizionalità che impone, per assicurare un reale impatto economico, l'insostituibilità degli stanziamenti dei fondi strutturali con le spese pubbliche di uno Stato membro.

Un'inversione di tendenza, tuttavia, (anche) per tali aspetti non sembra in atto e ciò può desumersi sia dalle decisioni sul FAS di recente adottate che hanno continuato a destinare ad altre realtà risorse che, invece, avrebbero dovuto essere attribuite al Sud⁸, sia dai contenuti del *Rapporto annuale 2010* del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sugli interventi da effettuare nelle *aree sottoutilizzate*⁹.

⁵ Cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Rapporto strategico 2009*, in www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_rapp.asp.

⁶ L'obiettivo di addizionalità *ex ante*, fissato dai servizi della Commissione europea e dalle Autorità italiane nei paragrafi V.5 e V.6 del Q.S.N. è stato approvato nel luglio 2007. Per la verifica *in itinere* dell'obiettivo *Convergenza*, la Commissione - in cooperazione con ciascuno Stato membro - dovrà procedere entro il 31 dicembre di quest'anno alla valutazione della sua conformità con i requisiti *ex ante*; per la verifica *ex post*, invece, si procederà entro il 30 giugno 2016. Cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, D.P.S., *Il principio di addizionalità comunitario*, in www.dps.tesoro.it.

⁷ I dati riportati si riferiscono al biennio 2008-2009.

⁸ Per un'interessante ricostruzione si rinvia a VIESTI - PROTA, *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, in www.melmerito.com, 27 gennaio 2011.

⁹ Le questioni (e le mancate soluzioni), nuovamente poste sul finire del 2009 con il *Documento Samecki* e, prima ancora, con il *Rapporto Barca*, rimangono immutate pur se, almeno teoricamente, l'individuazione degli strumenti in grado di garantire che determinate condizioni e/o requisiti di carattere istituzionale, amministrativo, organizzativo e tecnico possano costituire la premessa essenziale per un'efficace cammino su cui impostare le politiche di sviluppo segnala che dal piano dell'analisi si è passati quanto meno a quello della verifica della loro potenzialità per poterne fare il pilastro centrale dell'impostazione del periodo di programmazione 2013-2020.

Si annota, in particolare, rispetto agli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2011¹⁰ in favore di queste ultime¹¹ una riduzione derivante, per l'appunto, dal segnalato utilizzo *deviato* dello stanziamento FAS dovuto alle determinazioni assunte dal nostro legislatore; ancora, sia su di esso che sul *Fondo di rotazione* emergono significativi *residui finanziari* a valere sulle varie annualità che evidenziano le difficoltà di utilizzo delle relative risorse.

Il sistematicamente mancato obiettivo della destinazione dell'85 per cento dei fondi di *sostegno* destinati alle regioni meridionali per il continuo spostamento di loro quote rilevanti verso altre aree geografiche ed altre priorità ne ha smantellato la peculiare funzione di promozione dello sviluppo, non essendo stata presa in considerazione nemmeno la *specialità* della spesa in conto capitale per specifici territori, giungendosi ad utilizzare la spesa corrente in modo generalizzato¹².

A deprimere l'efficacia della complessiva politica regionale interna ed europea hanno concorso, comunque, una molteplicità di elementi tra i quali, la scarsa qualità e/o la molteplicità degli interventi (troppo) spesso rispondenti a domande localistiche, nonché una serie di deficienze inserite in un contesto di politica regionale sovranazionale non in grado di cogliere la peculiarità, quanto ad arretratezza relativa dei territori, di un fenomeno tradizionalmente identificato come *dualistico*¹⁵.

La strada percorsa appare pertanto inesorabilmente rivolta, a

¹⁰ L. 13 dicembre 2010, n. 220 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato».

¹¹ Essi ammontano, nel complesso, a 61,2 miliardi di euro nel periodo compreso tra il 2011 ed il 2015, la cui maggior quota è riservata proprio al FAS che dispone di un totale di 44,9 miliardi di euro, ai quali si affiancano gli importi del *Fondo di rotazione* (l. n. 183/1987), ove viene allocato il cofinanziamento nazionale di tutti i programmi finanziati dai fondi strutturali europei sia nelle regioni meridionali che nel resto del Paese.

¹² Cfr. SVIMEZ, *Nota per l'Audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, schema di d.lgs n. 328. Attuazione dell'articolo 16 della l. 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, 23 febbraio 2011.

¹⁵ Per interessanti osservazioni in senso critico, cfr. INGROSSO, *Il federalismo demaniale e il suo impatto sul Mezzogiorno*, in *Innovazione e Diritto, Riv. fac. giur. di Napoli "Federico II"*, n. 4/2010, 1 ss.

meno di auspicabili ed urgenti ripensamenti in corso d'opera¹⁴, per i diversi elementi brevemente indicati, verso un *federalismo* del solo debito pubblico ove le diverse fattispecie di intervento predisposte saranno del tutto inefficaci a favorire il risanamento e finiranno con il determinare un'ulteriore occasione mancata per lo sviluppo di tutto il nostro sistema produttivo; in aggiunta, la stessa *spending review*¹⁵ non pare strutturata nel senso di assicurare i necessari margini per un rilancio della spesa in conto capitale.

Le questioni poste restano così, ancora una volta, tutte aperte; il Mezzogiorno, del resto, evoca questioni *normative* sul come e cosa fare che finiscono inevitabilmente con l'essere contigue al dibattito politico *tout-court* ove occorre acquisire posizioni nel mercato del consenso¹⁶.

Gli esiti cui si è pervenuti paiono, dunque, velleitari. Tutti partono dal presupposto di riuscire a raddrizzare *l'albero storto della finanza pubblica*¹⁷ tralasciando la crescita viste le carenti prospettive per una tempestiva messa in campo di politiche strutturali incisive soprattutto in campo fiscale ed i relativi congegni per l'attuazione finiranno, così, con l'essere funzionali a reiterate discriminazioni territoriali per l'incertezza dei flussi di entrata con conseguente acutizzazione di tensioni e conflitti, preclusivi della coesione sociale e dell'unità economico-giuridica della Repubblica¹⁸, ossia dei vincoli invulnerabili che gli strumenti del coordinamento dinamico della finanza pubblica avrebbero dovuto realizzare e sostenere¹⁹.

¹⁴ Nel momento in cui si scrive paiono di imminente predisposizione una serie di nuove misure integranti la *manovra di ferragosto* per tentare di risolvere il *mal di lenta crescita* del nostro Paese.

¹⁵ In argomento, MURARO, *Torna la spending review ma indebolita*, in *www.lavoce.info*, 8 luglio 2011.

¹⁶ Cfr. BARUCCI, *La condizione del Mezzogiorno - ieri, oggi, domani - tra vincoli e opportunità*, lezione, *A 100 anni dalla nascita di Pasquale Saraceno*, in *Quad. Informazioni Svimez*, Roma, giugno 2003, 17.

¹⁷ L'espressione è stata più volte utilizzata da TREMONTI. Per un riferimento, v. *Conferenza stampa sul federalismo municipale*, Roma, 4 febbraio 2011.

¹⁸ Così si esprime TERRACCIANO, *L'attuazione dell'art. 119 Cost. tra reali esigenze di autonomia finanziaria delle regioni ed enti locali e fumose aspirazioni di federalismo fiscale*, in *Atti e contributi del Simposio scientifico internazionale Justice, Cooperation, Peace*, 16 e 17 novembre 2007, Napoli, 2010, II, 756.

¹⁹ In tema BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento dinamico della finanza*

2. I *Piani* e le misure fiscali indirizzati allo sviluppo delle *aree sottoutilizzate*

Nello scenario descritto e nell'intento di avviare una nuova fase rivolta allo sviluppo del Meridione, il Consiglio dei Ministri nel novembre del 2010 approvava il *Piano per il Sud*²⁰, un documento programmatico ispirato a criteri di recupero di efficienza del sistema ed accrescimento delle capacità di innovazione delle imprese che, preceduto da specifico mandato conferito al Ministro dello sviluppo economico in coordinamento con il Dipartimento delle politiche sociali, era indirizzato a circoscrivere i principi cardine per la «razionalizzazione, concentrazione, raccordo, accelerazione della spesa e misurazione dei risultati»²¹ da porre a base della proposta, poi varata.

Il *Piano*, strettamente connesso a due dei decreti attuativi del c.d. *federalismo fiscale* e ad una delibera del CIPE²², si è posto

pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale, relazione, convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari, 15-16 ottobre 2011; CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in www.federalismi.it, 31 maggio 2011.

²⁰ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Dossier, Piano nazionale per il Sud*, 29 novembre 2010.

²¹ MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, D.P.S., *Rapporto annuale 2009, Le politiche di sviluppo regionale: strategie e strumenti*, in www.sviluppoeconomico.gov.it.

²² Nello specifico, in primo luogo, con il decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto 328), trasmesso dal Consiglio dei Ministri il 2 febbraio 2011, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 42/2009. Ancora, con il decreto di attuazione dell'art. 22 della legge in materia di perequazione infrastrutturale che ha stabilito le modalità con cui procedere alla ricognizione degli interventi necessari a rimuovere le disparità di dotazione tra i territori attraverso investimenti mirati e coordinati sia con gli interventi aggiuntivi (di cui al decreto suddetto), sia con gli interventi speciali ai sensi dell'art. 16 della l. n. 42, a sua volta attuativo del comma 5 dell'art. 119 Cost., oltre ad individuare per ciascun settore i *gap* infrastrutturali su cui dovrebbero operare i programmi di investimento pluriennali da inserire nel Documento di economia e finanza. Infine, con la delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010 indicante gli obiettivi, i criteri e le modalità per l'attuazione degli interventi finanziati con le risorse FAS, nonché finalizzata ad accelerare gli interventi finanziati dai fondi strutturali 2007-2013. Per gli opportuni approfondimenti, si rinvia a PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI

svariati obiettivi, più volte ribaditi²³, per la rimozione di alcuni tra i più significativi elementi ostativi al recupero di sviluppo del sud Italia, quali: l'intensificazione del coordinamento tra la spesa pubblica ordinaria con l'aggiuntiva di carattere regionale, nazionale ed europeo; l'attrazione di maggiori risorse private nazionali ed internazionali; la massimizzazione dell'efficacia degli strumenti di programmazione, ricorrendo ad iniziative di *alto profilo strategico*; l'innovazione delle azioni di *governance* delle politiche economiche; la verifica dei risultati ottenuti attraverso le diverse ipotesi di intervento per renderle *concrete e costantemente misurabili*²⁴.

Per quanto riguarda specificamente le politiche per le imprese, il documento ministeriale, partendo dall'evidenza statistica della struttura produttiva meridionale, aveva desunto la presenza di tassi di natalità e mortalità più elevati rispetto al territorio nazionale nonché l'elevata incidenza di realtà imprenditoriali di dimensioni ridotte in assenza di *leadership* di filiera e di sistemi a rete, quali alcuni degli elementi non compatibili per adeguati livelli competitivi, ritenendo di ovviarvi attraverso la predisposizione di una serie congegni volti a favorire la crescita dimensionale delle imprese in funzione di *testa di ponte* verso i mercati e procedendo alla razionalizzazione del sistema degli incentivi, ora predisposta per alcuni di essi seppur in maniera a dir poco fumosa, con l'ultima manovra finanziaria, da realizzare attraverso la *concentrazione delle risorse in cooperazione istituzionale tra regioni e Governo centrale* e completare con lo *snellimento delle procedure di carattere amministrativo*²⁵.

Il *Piano*, articolato in otto macro aree, è apparso ispirato a principi simili a quelli che poi, a livello sovranazionale, sono stati espressi dalla *Quinta relazione sulla coesione territoriale*,

MINISTRI, *Repertorio atti, 10/CU*, in www.governo.it, 20 gennaio 2011, nonché a COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Resoconto*, in www.camera.it, 19 aprile 2011.

²³ Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Comunicato n. 125*, in www.governo.it, 9 febbraio 2011.

²⁴ MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, D.P.S., *Rapporto annuale 2009, Le politiche di sviluppo regionale: strategie e strumenti*, cit. Si rimanda, in particolare, al *Riquadro J, Il Piano Sud*, 162.

²⁵ MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, D.P.S., *Rapporto annuale 2009*, cit., 163 ss.

economica e sociale contenente l'analisi delle disparità regionali oltre al contributo dell'Unione europea a favore delle amministrazioni nazionali e regionali per la coesione e l'analisi dell'impatto che avranno le relative politiche nel ridisegnare gli interventi *post 2013*²⁶.

Tuttavia, occorre rilevare - come già si è avuto occasione di segnalare in altra sede²⁷ - che le aree critiche su cui attraverso tale progetto si intende intervenire sono state ravvisate non solo in modo sommario ma difettano di indicazioni precise anche rispetto alle risorse finanziarie da impiegare ed al relativo svolgimento temporale²⁸.

In stretto rapporto con i temi sottoposti a valutazione ed osservando le misure introdotte dall'ultima manovra bis occorre, poi, aver riguardo alla disposizione che ha attribuito la *facoltà* a cinque nostre regioni meridionali rientranti nell'*Obiettivo convergenza* di poter superare i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno rispetto all'utilizzo delle risorse correlate alle politiche nazionali ed europee di coesione. La Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia (con esclusione dell'Abruzzo), infatti, possono - già per l'anno in corso - escludere dal *Patto* i finanziamenti a valere sul FAS, rinominati *Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale*²⁹, nonché il

²⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla BCE, Conclusioni*, COM(2010) 642.

²⁷ Cfr. LETIZIA, ROTONDO, *Considerazioni su alcuni strumenti di finanza pubblica indirizzati allo sviluppo ed alla concorrenza delle attività imprenditoriali nel Meridione di Italia*, cit.

²⁸ Evidenze di quanto riportato nel testo, si evincono da diversi documenti. Tra questi, v. *Comunicazioni del Governo sulla situazione politica generale*, cit., 29 settembre 2010; *Fiscalità di vantaggio per rilanciare il Sud*, intervista al Ministro del tesoro G. Tremonti, *Il Mattino*, 12 marzo 2010; *Conferenza stampa del Ministro Fitto*, Palazzo Chigi, in *www.agenparl.it.*, 28 gennaio 2011. Da ultimo il CIPE con la delibera n. 1 del 3 agosto 2011, approvando il documento programmatico di attuazione del *Piano nazionale per il Sud*, ha assegnato (circa) 7,3 miliardi di euro per la realizzazione di interventi strategici di rilievo nazionale, infraregionale e regionale individuati nel Piano stesso. Per alcune osservazioni critiche si rinvia, tra gli altri, a TRIGLIA, *Piano per il Sud? Questione di coerenza*, in *Il Sud*, 22 marzo 2011.

²⁹ Cfr. il d.lgs. n. 88/2011.

cofinanziamento dei fondi strutturali europei, comprese le risorse oggetto di riprogrammazione³⁰.

L'innovazione, almeno ad una prima lettura, appare significativa.

Il FAS, infatti, prima della previsione in esame, era incluso interamente nel *Patto* mentre, rispetto ai fondi strutturali, ne era prevista la sua esclusione solo per la quota di provenienza europea, giustificandosi tanto in virtù dei rigidi vincoli posti dalla finanza pubblica reputati, peraltro, una concausa delle irrisorie *performance* delle regioni meridionali nella gestione delle risorse a loro disposizione con conseguenti ritardi nell'attuazione dei programmi sia dal lato degli impegni che dei pagamenti.

L'apertura contenuta nella *manovra* sembra però e, purtroppo, anch'essa non risolutoria in relazione alle questioni sin ora segnalate: l'alleggerimento del *Patto* a favore delle regioni del Mezzogiorno comporterà un'inevitabile compensazione in aumento per le altre che saranno *costrette* a dover procedere nel senso del suo ulteriore irrigidimento.

Per tale via, non si potrà realizzare alcuna riduzione nell'entità complessiva delle manovre future e la diversa distribuzione delle risorse, tra l'altro, non sarà soddisfacente per le autonomie territoriali che saranno penalizzate pur gestendo una quota rilevante di quelle europee³¹.

³⁰ L'art. 5-bis del d.l. n. 138/2011, infatti, dispone che: «*al fine di garantire l'efficacia delle misure finanziarie per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud, a decorrere dall'anno finanziario in corso ed al momento dell'entrata in vigore della presente legge, la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle regioni predette a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale (...) sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-sexies d.l. n. 112/2008 (...), può eccedere i limiti di cui all'art. 1, commi 126 e 127, della l. n. 220/2010, nel rispetto, comunque, delle condizioni e dei limiti finanziari stabiliti ai sensi del comma 2*». In argomento, CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *Dossier di documentazione*, A.C. n. 4612/XVI, Progetto di legge n. 535, 8 settembre 2011, 290 ss.

³¹ Quanto all'entità della deroga favorevole per le regioni del Mezzogiorno, nonché sulle modalità di attribuzione allo Stato ed alle altre regioni dei relativi maggiori oneri dovrà intervenire un decreto del Ministero dell'economia e finanze da adottare di intesa con la Conferenza Stato-Regioni entro il 30 settembre di ogni anno e garante, in ogni caso, del «rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle regioni predette

Dai provvedimenti indicati, la maggior parte dei quali peraltro ancora in fase di progetto, non sembra pertanto che si sia giunti alla predisposizione di corrette modalità per riuscire a sciogliere i nodi fondamentali che involgono il *sistema meridionale*, anche perché la questione, nel dibattito relativo alle scelte di politica economico-finanziaria interna, ha assunto un ruolo marginale che solo ultimamente e con grave ritardo pare assurgere a questione fondamentale.

Il percorso individuato, inoltre, tralascia una problematica preliminare alle altre che sono state al momento poste e che riguarda le modalità con le quali si riusciranno a coordinare scelte che spostano, in gran parte, dalla periferia al centro gli investimenti con i divergenti obiettivi istituzionali che tentano di muoversi nell'opposta direzione federalista. Invero, i divari di sviluppo meridionale sono talmente ampi e radicati che solo attraverso un processo di riqualificazione di lungo periodo della spesa pubblica coniugato ad una stabile e duratura ripresa degli investimenti, ad un sistema di agevolazioni fiscali concrete ed invocabili, ad un rapido miglioramento della capacità di utilizzo dei fondi strutturali europei, si può immaginare di colmarli, almeno parzialmente, sì da alimentare un circolo virtuoso funzionale per una reale crescita³² che - per i termini in cui è stata posta e per gli strumenti che sono stati predisposti - appare sempre più un *coup de théâtre* dell'agenda governativa piuttosto che una delle sue priorità in assenza, peraltro, di un dialogo idoneo ad attivare la mobilitazione di competenze maggiormente qualificate a rappresentarne la realtà socio-economica.

Emerge, in particolare, il mancato coinvolgimento dei comuni e, dunque, l'abbandono dei principi e degli strumenti propri della *governance* multilivello in evidente contrasto con il ruolo riconosciuto alle autonomie locali dal rinnovato titolo V, parte seconda, della Costituzione, loro attribuito anche dall'Unione europea per lo sviluppo della politica di coesione dalla *terza dimensione* introdotta nel Trattato³³; ancora, restano in ombra gli interventi indicati nella *Priorità 8* del QSN 2007-2013

alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento».

³² Cfr. AREA MEZZOGIORNO CONFINDUSTRIA, SRM - STUDI E RICERCHE PER IL MEZZOGIORNO, *Check-up Mezzogiorno*, luglio 2011.

³³ Cfr. COM (2010) 642/3.

(*competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani*)³⁴.

Quanto alle *agevolazioni o esenzioni fiscali* per le imprese aventi carattere specificamente *promozionale*³⁵ rispetto ai tributi su cui intervengono e sulle quali si compiranno talune osservazioni nel paragrafo che segue, si rischia di riproporre una strada già percorsa senza risultati non avendo esse inciso sull'edificazione di un sistema economico-finanziario in grado di risolvere *bottlenecks* persistenti³⁶.

Alle considerazioni espresse occorre aggiungerne ulteriori che pervengono dall'analisi del contenuto del recentemente approvato *Piano nazionale di riforma*³⁷ ove, mentre si è dichiarato che l'attenzione sul Mezzogiorno deve essere focalizzata sull'obiettivo prioritario di predisporre nuove infrastrutture di *collegamento nazionale*, sull'utilizzo pieno e reale dei fondi europei *in base ad una regia nazionale*, sulla *fiscalità di vantaggio*, sull'istituzione, in ciascuna regione meridionale, di almeno dieci *red tape zones*, si afferma la contemporanea necessità di dare priorità «*a pochi grandi progetti strategici, in grado di attivare lo sviluppo territoriale in modo da non disperdere le risorse disponibili*»³⁸.

In sostanza, gli obiettivi da perseguire appaiono ambigui anche perché il *Patto per l'Euro*³⁹, rinominato *Euro Plus Pact*⁴⁰, imponendo stringenti limiti di carattere temporale ha sottolineato che per l'evoluzione economico-finanziaria a livello regionale gli Stati aderenti devono «*dimostrare un reale impegno a favore del cambiamento ed assicurare lo slancio politico necessario per raggiungere gli obiettivi comuni*», facendo convergere ogni anno, al massimo livello, una serie di azioni concrete da realizzare entro dodici mesi dalla loro predisposizione.

³⁴ V. ANCI., *Documento di posizione sulla riforma delle politiche comunitarie*, Roma, 24 febbraio 2001.

³⁵ In tema, per interessanti osservazioni, si rinvia a INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario*, in *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, cit., 55.

³⁶ Cfr. *Report on EU macro-structural bottlenecks to growth at the national level*, presentato ad Ecofin ed al Consiglio europeo nel giugno 2010.

³⁷ DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011, sez. III, 14 aprile 2011.

³⁸ DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011, sez. III, cit., 29.

³⁹ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

⁴⁰ In argomento, BAGLIONI - BORDIGNON, *Prove di nuova governance europea*, in www.lavoce.info, 29 marzo 2001.

Per tornare a ragionare in maniera realistica sui temi fondamentali atti a realizzare un efficace e complessivo rilancio di tutto il nostro sistema economico-finanziario *in primis* e, correlativamente, sulla sua capacità di *fare impresa* anche nel Mezzogiorno, con conseguente sviluppo della concorrenza, occorrerebbe attenersi, in definitiva, al *Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita*⁴¹ ma, ancor di più, alle *aperture* che potenzialmente esso offre per porre in essere politiche regionali, ordinarie ed europee interconnesse⁴², senza procedere ad acrobazie su promesse che assai difficilmente si potranno mantenere.

3. Le nuove ipotesi di *fiscalità compensativa*

Gli aiuti orizzontali a carattere regionale concessi per favorire lo sviluppo di determinate aree svantaggiate all'interno dell'Unione europea attraverso investimenti a favore delle imprese o, anche, in casi particolari, il loro funzionamento, sono sottoposti sia nell'*an* che nel *quammodo* a canoni dettagliatamente disciplinati a livello sovranazionale ed, in particolare, dall'ex art. 87, paragrafo 3, TCE, dagli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013* e dalle *Carte degli aiuti* approvati dalla Commissione europea. Peraltro, affinché essi possano essere considerati compatibili con il mercato comune è necessario che i loro effetti siano *diretti* e *proporzionati* a soddisfare interessi meritevoli di tutela pur se suscettibili, nel breve periodo, di provocare distorsioni ed ostacolare la concorrenza all'interno degli Stati membri; ancora, tali aiuti devono essere sia *decrecenti* che in grado di produrre *effetti duraturi* dopo la scadenza prefissata dalla loro

⁴¹ L. 7 aprile 2011, n. 39 recante «*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*».

⁴² Per superare l'*impasse*, qualche indicazione in positivo riguardo al *Piano per il Sud* si era potuta cogliere nella *proposta Fitto* che prevedeva una sua differente elaborazione da far confluire poi in un decreto legge. Cfr. *Il Piano Fitto: il governo prepara un decreto legge*, in *Il Sole 24 ore*, 22 ottobre 2010; *Fitto: il federalismo non è contro il Sud*, in *Il Corriere del Mezzogiorno*, 8 novembre 2010; *Piano Sud. Come ripartirà il Mezzogiorno: banche, sicurezza, efficienza, incentivi*, in *Il Corriere del Mezzogiorno*, 22 novembre 2010.

concessione⁴⁵.

Sulla scorta di tali precisazioni ed in ossequio agli obiettivi di indagine definiti nel paragrafo introduttivo, si tenterà ora di compiere una disamina in senso critico delle agevolazioni fiscali recentemente immesse nel nostro ordinamento e, tra queste, la prima presa in considerazione è quella indicata nell'art. 40 dalla manovra correttiva 2011-2012⁴⁴ per lo *start up* delle attività imprenditoriali nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Queste, infatti, potranno apportare, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, modifiche nelle aliquote Irap sino ad azzerarle oltre a disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni purché ravvisino corrispondenti compensazioni nei loro bilanci. Il tutto, ancora, dovrà operare con un complessivo *effetto neutrale* sui saldi di finanza pubblica in «*anticipazione del federalismo fiscale*» ed in stretto collegamento con l'art. 2, comma 2, lett. *mm*), della l. n. 42/2009⁴⁵ volto ad individuare «*forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottosviluppate*»⁴⁶.

⁴⁵ In tema di aiuti a fiscalità regionale anche in funzione dello sviluppo della concorrenza nonché sulle relazioni tra l'ordinamento italiano e l'europeo, tra gli altri, CASALE, *Aiuti di Stato e distorsioni alla libera concorrenza* e LA SCALA, *Gli aiuti a finalità regionale tra autonomia statutaria, solidarietà e libero mercato*, entrambi in Ingrosso, Tesauro, cit., rispettivamente 155 ss. e 755 ss. In anticipo e più in generale, SCHÖN, *Taxation and State aid law in the European Union*, in *Common market law Review*, 36, 1999, 911 ss.

⁴⁴ Cfr. il d.l. n. 78 del 31 maggio dello scorso anno recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», modificato ed integrato in sede di conversione dalla l. n. 122/2010.

⁴⁵ L'art. 27 della l. n. 42/2009 (*Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*), ha indicato, peraltro, tra gli oggetti delle norme di attuazione degli statuti speciali, la *fiscalità di sviluppo* ai sensi del comma 3, lett. *c*), per cui le rispettive regioni dovranno individuarli nel rispetto della norma citata nel testo, nonché alle condizioni di cui all'art. 16, comma 1, lettera *d*) riguardante gli interventi speciali dello Stato ex art. 119 Cost., comma 5. La *fiscalità di vantaggio* quale fulcro della logica ispiratrice della legge delega è stata evidenziata da ANTONINI (a cura di), in *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità regionale di vantaggio*, Napoli, 2007. Per alcune osservazioni, sia consentito il rinvio anche a LETIZIA, *L'autonomia finanziaria regionale nella Costituzione italiana: il caso della fiscalità di vantaggio*, in Ingrosso, Tesauro (a cura di), cit., 513 ss.

⁴⁶ Il concetto di *aree sottoutilizzate*, precedentemente identificate dalla l. n.

Il periodo di imposta a decorrere dal quale troveranno applicazione le leggi regionali che potranno disporre in tal senso non è stato ancora definito; si resta, infatti, in attesa di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrà essere emanato di intesa con ciascuna delle regioni suindicate (art. 40, comma 2).

La norma, dunque, che si inserisce nella nuova visione dell'autonomia impositiva regionale attribuendo ai relativi legislatori prerogative di differenziazione nel regime fiscale che consentono l'adozione di misure vantaggiose di carattere territoriale attraverso modifiche nelle aliquote dei tributi, fatti salvi gli elementi strutturali degli stessi, contribuisce ad integrare un'ipotesi di *fiscalità regionale di sviluppo*⁴⁷ nonostante la stessa definisca la fattispecie, piuttosto genericamente, di *fiscalità di vantaggio*⁴⁸.

La previsione, peraltro, è stata testualmente ripresa dall'art. 5 (*Riduzione Irap*), del decreto legislativo sul *federalismo regionale* approvato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri il 1° aprile 2011⁴⁹. In relazione ad essa, che non desta particolari perplessità,

208/1998 come *deprese*, è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2003 (l. n. 289/2002).

⁴⁷ Ossia rivolte alla «*garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi*». Del resto, l'art. 16, lett. d) della l. n. 42/2009 dispone, a sua volta, la necessità di procedere alla «*individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale*» al fine di rimuovere gli squilibri economici e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. In tema DEL FEDERICO, *La fiscalità di vantaggio degli enti territoriali fra decisioni politiche e limiti territoriali*, w. p., Università "G. D'Annunzio", n. 4/2011.

⁴⁸ Così GIANNINI - GUERRA, *Leva fiscale per attrarre gli investimenti*, in *Lavoce.info*, 26 luglio 2010. In argomento anche GIANNOLA, *Diritto comunitario, legge delega e fiscalità di sviluppo... dei più forti*, in *nelmerito.com*, 20 marzo 2009. Per alcune interessanti osservazioni, da ultimo, MELIS, *La c.d. "fiscalità di vantaggio" nella delega sul federalismo fiscale e gli aiuti di Stato: alcune riflessioni*, in La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2011 e, precedentemente, ID., *La delega sul federalismo fiscale e la cosiddetta fiscalità di vantaggio: profili comunitari*, in *Rass. trib.*, 4/2009, 997 ss.

⁴⁹ Cfr. il d.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 recante «*Disposizioni in materia di*

sebbene si presti a scontati rilievi estendendo un'ipotesi di *fiscalità di vantaggio* inizialmente riservata al Mezzogiorno a tutte le regioni a statuto ordinario, colpisce l'assordante silenzio su strumenti fiscali compensativi a tutela delle aree *sottoutilizzate* vista l'assoluta inadeguatezza del fondo sperimentale di riequilibrio: questo, infatti, pur qualificandosi come strumento di ausilio per le attività imprenditoriali non sembra di agevole utilizzo da parte dei governi di tale livello territoriale per il concomitante vincolo sul limite all'addizionale regionale all'Irpef⁵⁰.

La norma, in ogni caso, si pone - così come la previsione contenuta nell'art. 40 - in sintonia con il *Piano nazionale delle riforme* (che inciderà in via postuma), pur se riconosce a tutte le regioni a statuto ordinario e con decorrenza dal 2013, la facoltà di ridurre, con proprie leggi, le aliquote Irap fino ad azzerarle oltre a disporre deduzioni dalla relativa base imponibile⁵¹.

Ad una prima lettura, la valutazione sulla disposizione introdotta dovrebbe essere conseguentemente positiva; tuttavia, considerazioni più attente ne limitano fortemente la capacità di incidere sulle difficili condizioni di crisi dell'apparato produttivo meridionale e tra queste, soprattutto, quelle relative al carico finanziario che è stato rimesso esclusivamente sul bilancio regionale con conseguente mancata realizzazione in carenza di gestioni avvedute⁵².

La questione che pare insolubile è, dunque, relativa al come potranno le regioni individuate reperire (ulteriori) risorse in grado di realizzare un'effettiva concorrenza fiscale nei confronti delle altre. L'abolizione dell'imposta o una sua sensibile riduzione, inoltre, non sarà in grado di compensare i consistenti costi che gli investitori dovranno sostenere ponendo in essere nuove attività produttive.

autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».

⁵⁰ V. l'art. 6, d.lgs. n. 68/2011. Le regioni che hanno deliberato un incremento dell'addizionale regionale Irpef superiore allo 0,5 per cento non possono, infatti, disporre della riduzione dell'aliquota Irap.

⁵¹ Resta fermo, in ogni caso, il potere di variazione dell'aliquota di cui all'art. 16, comma 3, d.lgs. n. 446/1997 ed il minor gettito derivante dalla riduzione dell'imposta posto, anche in tal caso, a carico delle regioni non determina alcuna forma di compensazione perequativa.

⁵² Cfr. DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011, cit., 86.

Come potranno, poi, essere evitati fenomeni di elusione fiscale? Molte imprese, infatti, pur di invocare l'applicazione della norma potrebbero dichiarare *cessata* in modo fittizio l'attività pur continuando, sostanzialmente, a produrre i medesimi beni e/o servizi.

Il tema dell'individuazione di strumenti di agevolazione fiscale a favore delle imprese meridionali, certamente non nuovo⁵⁵ ma che ha assunto rinnovato slancio in seguito alla crisi economico-finanziaria per i problemi di liquidità e la progressiva perdita di competitività dell'intero nostro sistema produttivo, se ha imposto la ricerca di interventi che riescano nel più breve lasso di tempo ad incidere sui fattori che determinano la scarsa competitività, soprattutto meridionale, non pare essere stato colto con la fattispecie incentivante esaminata.

Diversamente, il recupero di *performance* di profitto per le imprese dovrebbe essere realizzato attraverso misure che ne modifichino radicalmente la struttura produttiva per adattarla, senza più alcun ritardo, alle nuove condizioni del mercato; un pervasivo processo di innovazione, infatti, dovrebbe essere l'obiettivo prioritario per qualsiasi politica di sviluppo così come fanno e perseverano nel fare i maggiori Paesi europei per sostenere la concorrenza.

⁵⁵ Tra i vari interventi pare opportuno ricordare che Commissione europea nel febbraio 2008 pervenne ad un'importante decisione riguardo la possibilità di effettuare investimenti agevolati attraverso la concessione di crediti di imposta a favore delle regioni meridionali approvando il c.d. pacchetto *Visco-sud*, di cui alla legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006, art. 1, commi 271-279), consistente in aiuti economici riconosciuti alle predette attraverso il sistema della concessione di crediti di imposta automatici, non ammessa precedentemente in ragione della formulazione contenuta nell'art. 4, comma 4-bis, d.l. n. 300/2006 perché reputata non compatibile con i principi del Trattato in materia di aiuti di Stato. Alle imprese che effettuano l'acquisizione di determinati beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive site nelle aree delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise è stato riconosciuto, dal periodo di imposta 2007 e sino al 31 dicembre 2013, un credito nella misura massima consentita in applicazione delle intensità di aiuto previste dalla *Carta italiana degli aiuti a finalità regionale* non cumulabile con il sostegno *de minimis* né con altri aiuti di Stato aventi ad oggetto i medesimi costi ammissibili. Sull'argomento cfr. INGROSSO, *Le agevolazioni fiscali vigenti*, in *Aiuti di Stato e agevolazioni fiscali*, cit., 549 ss., nonché precedentemente, COPPOLA, *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, n. 6/2007, 1677 ss.

Gli *aiuti indiretti* se lasciati da soli appaiono insufficienti avendo bisogno di adeguati livelli di *governance*: un sistema incentivante per poter essere efficace ed efficiente deve partire, *in primis*, da un quadro di obiettivi programmatici di medio/lungo periodo e deve essere definito in termini quanti-qualitativi. Al contrario, si è assistito ad un'evoluzione del sistema delle *agevolazioni* in generale, soprattutto di carattere fiscale, che ha generato uno scenario oltremodo complesso per la presenza di un elevato numero di strumenti caratterizzati, spesso, da notevoli difficoltà nelle modalità operative e che ha posto in essere, per effetto di inevitabili duplicazioni, una competizione tra i vari livelli di governo con conseguenti problemi di coordinamento, sovrapposizioni e diseconomie nell'impiego delle risorse che ha finito con il disorientare proprio i destinatari finali - le imprese - nell'operare le scelte più convenienti ed adeguate.

Gli effetti economici di una legislazione pletorica ed instabile hanno così disincentivato piuttosto che favorito gli investimenti e ciò, soprattutto, nelle attività più innovative.

Dal punto di vista delle Amministrazioni pubbliche, poi, l'enorme quantità delle agevolazioni offerte, le costanti modifiche normative apportate, le incerte modalità applicative, il macchinoso coordinamento istituzionale tra il governo centrale ed i periferici, hanno reso difficili le analisi ed i confronti sugli effetti addizionali delle risorse impiegate attraverso le varie misure di intervento, rendendo tortuosa anche l'attività di programmazione e strutturazione delle nuove politiche di sostegno. Soltanto i vincoli di finanza pubblica, che hanno causato il mancato rifinanziamento di alcuni di questi strumenti, hanno fatto sì che fosse ridotto il numero delle misure ma la semplificazione del sistema è stata *indotta* e non pianificata⁵⁴.

Una decisa azione di riordino complessivo era, quindi, urgente ma quella da ultimo avvenuta non pare disegnare condizioni ordinate di funzionamento in carenza della ridefinizione strategica delle priorità, degli obiettivi e degli strumenti in un generale ed effettivo processo di semplificazione amministrativa quale primo passo per il riequilibrio della

⁵⁴ Cfr. ASSOCIAZIONE STUDI E RICERCHE NEL MEZZOGIORNO, *Il sistema degli incentivi alle imprese nel Mezzogiorno. Analisi, scenari e riflessioni*, Napoli, 2009, in particolare 133 ss.

governance.

Le finalità perseguite sembrano rivolte solo a *far cassa* ricorrendo, peraltro, a modalità operativo-procedurali non chiare, mancando una visione unitaria delle scelte strategiche e di indirizzo sulle divergenze territoriali del Paese che finiranno con il non garantire la pur imprescindibile alea che caratterizza l'attività imprenditoriale.

Altra norma di carattere tributario dedicata allo sviluppo ed alla concorrenza non solo meridionale, sebbene potenzialmente strutturata per incidere (anche) su di essa ed introdotta, parimenti, dalla manovra triennale della scorsa estate, è stata l'articolo 41 che ha previsto il *regime fiscale di attrazione europea*⁵⁵ con la finalità di favorire «*la circolazione di sottosistemi giuridici all'interno dell'Unione*»⁵⁶.

La disposizione, tipico caso di *home State taxation*, è indirizzata ad incoraggiare le imprese europee che intenderanno intraprendere nuove iniziative economiche in Italia, producendo ulteriori effetti - sebbene non automatici - sul regime relativo ai redditi da lavoro percepiti dai loro dipendenti e collaboratori⁵⁷. Esse, infatti, potranno scegliere tra uno dei regimi fiscali vigenti negli altri Stati membri richiedendo l'applicazione della normativa tributaria di un qualunque altro Stato dell'Unione⁵⁸ in

⁵⁵ Per alcune osservazioni sull'argomento, cfr. LETIZIA, *Strumenti innovativi di intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno: profili giuridici e riflessioni critiche*, cit., 13 ss.

⁵⁶ Cfr. M.E.F., *Relazione illustrativa della Bozza di decreto attuativo per il regime fiscale di attrazione europea*, 8 aprile 2011, nonché AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare 4/E: chiarimenti sulla tassazione di imprese estere in Italia*, 15 febbraio 2011.

⁵⁷ Il regime estero prescelto dall'impresa straniera non verrà, infatti, applicato in modo automatico potendo risultare ad essa meno conveniente rispetto a quello previsto dal nostro ordinamento. Cfr. M.E.F., *Relazione illustrativa della bozza di decreto attuativo per il regime fiscale di attrazione europea*, cit.

⁵⁸ Per «*normativa tributaria vigente in uno degli Stati membri dell'Unione europea*» devono intendersi le disposizioni relative alla determinazione della base imponibile e delle aliquote applicabili in materia di imposta sul reddito delle società e di imposta sul reddito delle persone fisiche, ad esclusione dei regimi di aiuti di Stato, delle disposizioni oggetto di valutazione negativa ai sensi del *Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese* adottato con risoluzione del Consiglio del 1° dicembre 1997 e delle specifiche agevolazioni concesse o previste dalla normativa tributaria di cui viene richiesta l'applicazione. E' stata esclusa l'applicazione degli istituti di consolidamento previsti dalla normativa tributaria vigente in uno degli Stati membri dell'Unione

luogo della nostra, attraendo per tale via capitali ed investimenti con limitazioni degli effetti delle politiche di *dumping* fiscale penalizzanti la competitività⁵⁹.

Per poter beneficiare del regime fiscale prescelto, i soggetti interessati - persone fisiche, società o «*qualsiasi ente considerato giuridico ai fini dell'imposizione*», con esclusione delle «*entità fiscalmente trasparenti*» - dovranno presentare una specifica istanza di interpello ex art. 8, d.l. 30 settembre 2003, n. 269⁶⁰ e, la relativa opzione, resterà ferma per tre periodi di imposta. Quanto al regime fiscale sostituibile esso dovrà riferirsi alla «*normativa tributaria statale*» dovendo, pertanto, escludersi le imposte di competenza dei comuni, delle province e delle regioni.

L'ultimo comma della norma in commento, infine, ha delegato ad un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze le disposizioni attuative

europea. Cfr. M.E.F., *Bozza di decreto attuativo per il regime fiscale di attrazione europea*, 8 aprile 2011, art. 3, commi 3-4.

⁵⁹ Al fine di attrarre realmente gli investimenti di soggetti esteri nel nostro Paese attraverso l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali, il comma 1-bis della bozza di decreto aveva subordinato la presenza di due condizioni: 1) le attività economiche non dovevano risultare già esistenti al 31 maggio 2010; 2) le imprese, le persone fisiche o qualsiasi ente giuridico considerato tale ai fini dell'imposizione dovevano esercitate effettivamente la loro attività nel territorio italiano.

⁶⁰ «*Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*». L'art. 8, comma 1, dispone che «*le imprese con attività internazionale hanno accesso ad una procedura di ruling di standard internazionale, con principale riferimento al regime dei prezzi di trasferimento, degli interessi, dei dividendi e delle royalties*». La procedura si conclude con un accordo vincolante stipulato tra il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate ed il contribuente per il periodo di imposta nel corso del quale e' redatto e che incide anche sui due periodi di imposta successivi a meno che non intervengano mutamenti nelle circostanze di fatto o di diritto rilevanti purché risultanti nell'accordo sottoscritto (comma 2). In base alla normativa sovranazionale, l'amministrazione finanziaria è tenuta a trasmettere copia dell'accordo all'autorità fiscale competente degli Stati di residenza o di stabilimento delle imprese con i quali i contribuenti pongono in essere le relative operazioni (comma 3). Per i periodi di imposta indicati nel comma 2, l'Amministrazione finanziaria esercita i poteri ex artt. 32 ss. del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 solo rispetto a questioni diverse da quelle oggetto dell'accordo (comma 4). La richiesta di *ruling* deve essere presentata al competente ufficio (Milano o Roma) dell'Agenzia delle entrate secondo quanto stabilito con provvedimento del Direttore della stessa (comma 5).

dell'*attrazione europea* che, recentemente presentato in bozza⁶¹, è stato aperto «ad ogni proposta di miglioramento e/o cambiamento»⁶² sebbene numerosi suoi elementi siano stati dettagliatamente prefissati. Tra questi: l'obbligo di residenza da almeno un biennio in uno Stato dell'Unione per i *soggetti* che intraprenderanno le nuove attività economiche⁶³ i quali, peraltro, una volta entrato in vigore il decreto dovranno trasferire anche quella fiscale in Italia o costituire, sempre, nel nostro territorio una o più stabili organizzazioni⁶⁴ oppure società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c.⁶⁵.

Con riguardo, poi, alla procedura di interpello per ottenere il riconoscimento dell'applicazione del regime fiscale straniero, la *bozza* prevede che la domanda dovrà essere presentata entro trenta giorni a decorrere dalla data del trasferimento della residenza fiscale, della costituzione della stabile organizzazione o della società controllata o collegata⁶⁶ in base a modalità da stabilirsi (anche queste) in un futuro provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Quanto al regime relativo alla determinazione del reddito di impresa e della relativa aliquota di imposizione dello Stato membro, si applicheranno per il periodo di imposta nel corso del quale la domanda sarà proposta, oltre che per i due successivi;

⁶¹ V. M.E.F., *Bozza di decreto attuativo*, cit.

⁶² Cfr. M.E.F., *Primo piano, Regime fiscale di attrazione europea*, in www.tesoro.it.

⁶³ Nelle «nuove attività economiche» rientrano anche quelle non ancora avviate da un soggetto residente nell'Unione ed esercitate anche attraverso l'acquisizione di una partecipazione ad un'attività preesistente sul territorio italiano. Cfr. M.E.F., *Bozza di decreto attuativo*, cit., art. 2, comma 2.

⁶⁴ Per «stabile organizzazione» deve essere intesa l'entità individuata dal *Trattato contro le doppie imposizioni* non applicandosi la definizione contenuta nella normativa tributaria dello Stato membro prescelto. Cfr. M.E.F., *Bozza di decreto attuativo*, cit., art. 2, comma 5.

⁶⁵ Ai fini dell'individuazione della residenza del soggetto estero e, quindi, anche allo scopo di evitare ipotesi di doppia residenza, dovrà essere richiamato quanto contenuto nella *Convenzione per evitare le doppie imposizioni* stipulata dall'Italia con il Paese membro con l'ulteriore supporto, qualora necessario, dei chiarimenti contenuti nel *Commentario* al modello OCSE.

⁶⁶ Cfr. art. 4, comma 1. A fini antielusivi, inoltre, per il requisito dell'*effettiva operatività* si dovrà fornire nell'istanza la dimostrazione che i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, non rappresentino una «costruzione di puro artificio» (art. 4, comma 2).

dal quarto periodo, invece, dovranno richiamarsi le disposizioni previste dalla normativa tributaria italiana. Se, poi, i requisiti riguardanti le attività e/o i soggetti richiedenti dovessero decadere, il regime fiscale favorevole verrà meno a partire dal periodo di imposta in cui si verificheranno tali variazioni. Infine, per quanto concerne gli adempimenti in materia di liquidazione, accertamento, sostituti di imposta, dichiarazioni, riscossione e contenzioso dovranno applicarsi le norme sulle imposte sui redditi in vigore nel nostro ordinamento.

Questa, dunque, la previsione. Appare necessario compiere, però, anche rispetto ad essa talune osservazioni che attengono, in questo caso, alla sua effettiva applicabilità in quanto, se lasciata immutata, non mancherà di produrre rilevanti problematiche tra le quali quella inerente il rapporto con la riforma federale del nostro ordinamento fiscale. Pur essendo, infatti, esplicitamente previsto che l'alternabilità nell'applicazione della normativa tributaria più favorevole dovrà avere *carattere statale* rimane intatta la questione che la possibilità di derogare solo ad essa implicherà, pur sempre, la sottoposizione delle imprese europee anche alle disposizioni fiscali di competenza degli enti territoriali intervenendo a ridefinire, in chiave sistematica, la soggettività passiva all'Irpef ed all'Ires attraverso l'individuazione di una categoria di soggetti economici che, nella determinazione e quantificazione delle imposte dovute in Italia, seguiranno principi e regole vigenti in un diverso ordinamento.

Ulteriori problemi riguardano l'identificazione della quota del gettito prelevato su imprese e lavoratori secondo le regole tributarie di un altro Paese europeo, nonché i criteri di ripartizione previsti dal nostro ordinamento: a quali di essi avranno diritto le regioni ed i comuni rispetto alle compartecipazioni Irpef, all'addizionale Irpef (regionale e comunale) e all'Imu sulle imprese?

Altri ed, invero, preliminari impedimenti emergono in relazione al principio posto dall'art. 3 Cost., nonché dall'art. 53 Cost. che ne è sua specificazione ed applicazione in campo tributario. Non essendo incostituzionale, infatti, una discriminazione in quanto tale ma in quanto non ragionevole, sorgono seri dubbi di legittimità costituzionale: la norma in commento favorisce un soggetto che intende esercitare in Italia nuove attività economiche pur avendo già un'impresa residente all'estero ricevendo, per tale via, indubbi vantaggi rispetto ad un

altro residente in Italia che intende intraprendere, nel suo territorio, un'attività imprenditoriale oppure che, avendo un'impresa già operante nel nostro Paese, decide di avviare una nuova attività economica.

In definitiva, se lo scopo della norma è di favorire lo *start up* imprenditoriale con vantaggi riflessi sull'economia meridionale, non si comprende per quali motivi si debbano preferire nuove imprese estere rispetto alle italiane e perché un soggetto straniero, già imprenditore, debba godere di un regime fiscale più favorevole per l'esordio della sua impresa nel nostro Paese rispetto ad un nostro connazionale già imprenditore o meno⁶⁷.

Tali diversità di trattamento tra soggetti che versano in situazioni sostanzialmente simili creano, ulteriormente, problemi di compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato e con il *Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese*⁶⁸, sebbene la bozza del decreto provveda, diversamente dalla precedente impostazione, ad escludere fattispecie che possano con essi contrastare. Ciò, però, non impedirà, sebbene il limite sia stato teoricamente posto, che potranno manifestarsi divergenze con conseguente (elevata) probabilità di valutazione *pregiudizievole* dal punto di vista fiscale: le ipotesi analizzate, infatti, manifestano carattere preferenziale e/o selettivo e, dunque, sono potenzialmente condizionanti l'ubicazione delle attività imprenditoriali.

Ancora, non tutte le imprese dei vari Stati membri adotteranno la stessa disciplina fiscale dal momento che il vantaggio che riceveranno applicando l'una o l'altra sarà strettamente connesso alle caratteristiche specifiche dell'impresa, ai dettagli delle aliquote, agli elementi delle basi imponibili.

Con riguardo, poi, al rapporto che intercorrerà tra le imprese nazionali e le extra-europee che opereranno in Italia occorre segnalare che entrambe saranno esposte alla concorrenza con altre che beneficeranno di vantaggi fiscali più convenienti (anche rispetto alla tassazione degli utili e/o al costo del lavoro), con

⁶⁷ Così BOCCALATTE, *Un pizzico di paradiso all'inferno (fiscale)*, in *IBL focus*, 20 luglio 2010.

⁶⁸ Sul *Codice di condotta* si rimanda a GARBARINO, *Manuale di tassazione internazionale*, Milano, 2005, 776 ss.; BORIA, *Il sistema tributario*, Milano, 2008, 1086. Per taluni dei rilievi espressi nel testo, cfr. DI PIETRO, *Residenti a rischio discriminazione*, in *Il Sole24ore*, 19 luglio 2010, 2.

evidente violazione delle regole dell'OCSE⁶⁹ finalizzate ad evitare competizioni fiscali dannose⁷⁰.

Rimane, ancora, del tutto invariato un ostacolo su cui si è già avuto l'occasione di riflettere⁷¹: l'Agenzia delle entrate sarà obbligata, per valutare l'applicazione corretta delle imposte da parte di ciascuna attività di impresa, ad esaminare tutte le diverse normative tributarie, tra l'altro compilate nella lingua di ciascuno Stato (nonché la relativa regolamentazione secondaria rispetto alla tassazione dell'impresa ed, eventualmente, anche dei suoi dipendenti e collaboratori)⁷². Uguale cognizione sarà richiesta agli organi giudicanti eventualmente coinvolti per dirimere contenziosi in materia, con conseguenti lungaggini applicative.

Procedendo nell'analisi occorre prendere ulteriormente in considerazione due recenti ipotesi di *agevolazione fiscale* per le attività imprenditoriali ubicate nel Mezzogiorno introdotte dal *Decreto Sviluppo*. Di queste, in primo luogo, l'attenzione deve

⁶⁹ Per questi aspetti, *amplius*, GARBARINO, *Manuale di tassazione internazionale*, cit., 149 ss.

⁷⁰ L'argomento è stato oggetto, nel tempo, di puntuale disamina da parte della dottrina. Tra i vari Autori, in particolare, v. MELIS, *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enc. dir., Annali I*, 2006, Milano, 300 ss.; LUPI, *Concorrenza tra ordinamenti, comunità europee e prelievo tributario*, in *Rass. trib.*, 2004, 989 ss.; SELICATO, *Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione e lo sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. trib. int.le*, 2004, 399 ss.; CARINCI, *Autonomia tributaria delle regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, 2004, 1201 ss.; GALLO, *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato e sue conseguenze nell'ordinamento fiscale interno*, in *Rass. trib.*, 2003, 2271 ss. Con grande anticipo, F. AMATUCCI, *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 1998.

⁷¹ LETIZIA, *Strumenti innovativi di intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno: profili giuridici e riflessioni critiche*, cit.

⁷² Alcune considerazioni paiono necessarie anche rispetto alla disparità del regime di tassazione applicabile ai lavoratori italiani di un'impresa multinazionale. La relazione tecnica al d.l. n. 78 non forniva delucidazioni rispetto a tale ipotesi ed, infatti, il minore introito era quantificato approssimativamente e con riguardo alla sola Ires, nonostante la norma non si riferisca esclusivamente ad essa ma, piuttosto, a tutte le disposizioni fiscali dell'impresa oltre a quelle relative ai suoi dipendenti e collaboratori. La relazione illustrativa alla bozza attuativa del decreto prosegue, purtroppo, nello stesso senso. Così GIANNINI - GUERRA, *Leva fiscale per attrarre investimenti*, cit., che forniscono, tra l'altro, un esempio concreto comparando il nostro regime di tassazione con quello estone.

essere rivolta all'art. 2⁷³ che consente alle predette, qualora effettuino nuove assunzioni entro l'anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, di poter usufruire di un credito di imposta per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato.

Dalla lettura della disposizione emergono però immediati ed evidenti limiti.

In primis, l'agevolazione è consentita solo per gli incrementi occupazionali rilevati mensilmente l'anno precedente l'entrata in vigore del decreto dovendosi tener conto, in aggiunta, dei licenziamenti o delle diminuzioni occupazionali dell'impresa. Ancora, il credito di imposta può essere utilizzato esclusivamente in compensazione con le imposte a debito e deve esser effettuato entro tre anni dalla data di assunzione.

La prerogativa, poi, invocabile solo per i lavoratori *svantaggiati* o *molto svantaggiati*⁷⁴, è concessa, per i primi, nella misura del 50 per cento dei costi salariali sostenuti dall'impresa nei dodici mesi successivi all'assunzione e, per i secondi, con riferimento al biennio successivo.

Il predetto credito di imposta, peraltro, decade: qualora il numero dei dipendenti sia inferiore o pari a quello dell'anno di riferimento (ossia i dodici mesi precedenti l'entrata in vigore del decreto); i posti di lavoro agevolati non siano mantenuti per un periodo minimo di tre anni che divengono due per le piccole e medie imprese; l'impresa abbia commesso violazioni fiscali o contributive definitivamente accertate con irrogazione di sanzioni di importo non inferiore a 5,000 euro; vi siano state condanne per condotta antisindacale o per violazioni relative alla normativa sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori⁷⁵.

⁷³ D.l. 13 maggio 2011, n. 70 nel testo coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106 -«*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*».

⁷⁴ Per *lavoratori svantaggiati* devono intendersi coloro che, alternativamente, siano: privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; non abbiano un diploma di scuola media superiore o professionale; abbiano superato i cinquant'anni; siano membri di una minoranza nazionale; siano occupati in professioni-settori con elevato tasso di disparità tra uomo e donna; vivano da soli ed abbiano una o più persone a carico (art. 2, n. 18, Regolamento (CE) n. 800/2008). Rientrano nella seconda categoria, invece, coloro che siano privi di lavoro da almeno un biennio (art. 2, n. 19, del predetto Regolamento).

⁷⁵ Cfr. art. 2, comma 7, d.l. n. 70/2011, nel testo coordinato con la legge di conversione n. 106/2011, cit.

La seconda norma, parimenti inserita dal *Decreto Sviluppo*, è poi l'art. 2-bis che, seppur in modo non originale⁷⁶, ha introdotto un credito di imposta per gli investimenti nelle *aree sottoutilizzate* in ossequio al *Patto Europlus* del marzo 2011⁷⁷ ed al *Piano per il Sud*.

La disposizione, questa volta, è da accogliere positivamente. Essa prevede, infatti, che il Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e previa intesa in sede di Conferenza permanente, potrà stabilire con un decreto di natura non regolamentare i finanziamenti ed i limiti del suddetto credito di imposta *«per ciascuna regione interessata, la durata dell'agevolazione nonché le disposizioni di attuazione necessarie a garantire la coerenza dello strumento con le priorità e le procedure dei Fondi strutturali europei, in particolare quelle previste dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 e con la cornice programmatica definita con il Quadro strategico nazionale 2007-2013»*.

Le risorse necessarie all'attuazione della norma saranno individuate, previo consenso della Commissione europea, utilizzando congiuntamente le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e del cofinanziamento nazionale destinate ai territori delle regioni individuate⁷⁸.

Infine, richiamando le considerazioni precedentemente espresse, il d.l. n. 98/2011 ha previsto la concentrazione di

⁷⁶ V. nota n. 43.

⁷⁷ Sull'argomento per interessanti osservazioni cfr. MONTI, *Il Patto per l'Euro*, in *Corriere della Sera*, 28 marzo 2011.

⁷⁸ Ex art. 2-bis, comma 4, le citate risorse nazionali ed europee, per ciascuno degli anni in cui il credito di imposta è reso operativo con il decreto di cui al comma 2: *«sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e successivamente riassegnate, per le suddette finalità di spesa, ad apposito programma dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. A tale fine, le amministrazioni titolari dei relativi programmi comunicano al Fondo di rotazione di cui all'art. 5, l., n. 183/1987, gli importi, dell'Unione europea e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, da versare all'entrata del bilancio dello Stato. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente articolo»*. Ancora, in virtù del comma 5 della stessa norma, entro il 31 gennaio di ciascun anno il Ministro dell'economia e delle finanze deve riferire alle Camere, con apposita relazione, lo stato di attuazione del decreto.

diverse fattispecie agevolative di natura tributaria attraverso il loro *taglio lineare* qualora con la legge delega fiscal-assistenziale non si riusciranno a produrre significativi risparmi⁷⁹.

4. Considerazioni finali

La drastica strategia di rientro dal debito prospettata nei prossimi anni per il nostro Paese se ha imposto l'adozione di misure tassative in materia economico-finanziaria non mancherà di produrre, nel contempo, per come al momento strutturata, un duplice carattere squilibrante per il Mezzogiorno.

Un primo, generale, dato dagli effetti deflazionistici più intensi che si dispiegheranno in un'area già di per sé *debole* e, pertanto, meno capace di reagire predisponendo strumenti che possano assicurare sbocchi compensativi sui mercati; un secondo, di natura specificamente finanziaria, determinato dalla circostanza che il taglio delle spese e l'espansione delle entrate tese ad alimentare consistenti avanzi primari fino al conseguimento del pareggio di bilancio, determinerà un'intensa redistribuzione delle risorse che finirà con il penalizzarlo ulteriormente⁸⁰.

In questo quadro s'inserisce, del resto, la prospettiva del concreto avvio del *federalismo fiscale* che tenderà, a sua volta, per come impostato, a determinare aggiuntivi effetti redistributivi sfavorevoli⁸¹.

Per contrastare i rischi insiti in tale scenario e pur con le indubbe difficoltà poste dalla *spending review*, le misure da intraprendere dovrebbero muoversi nel senso di introdurre efficaci fattispecie compensative di carattere fiscale⁸² a favore

⁷⁹ V. la nota 3.

⁸⁰ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 2011, Nord e Sud: insieme nella crisi, divergenti nella ripresa*, Conferenza stampa, 29 luglio 2011

⁸¹ In questo senso, tra gli altri, cfr. URICCHIO, MONGELLI, *La riforma della finanza e della contabilità pubblica tra federalismo e controlli*, Roma, 2010, 16. Peraltro DE MITA, in *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009, 33, aveva sottolineato come la mancata riproduzione nel testo del nuovo art. 119 Cost. dei contributi speciali per il Mezzogiorno e le Isole abbia di fatto precluso la costituzionalizzazione della questione meridionale.

⁸² Per talune osservazioni critiche, da ultimo BARBIERI, *Incentivi, fisco, Sud: promesse al palo*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2011.

soprattutto degli investimenti, avendo già pagato il Meridione un prezzo troppo alto. La ridefinizione delle politiche per il suo sviluppo deve, di conseguenza, divenire una reale priorità nazionale da affidare ad interventi volti a modificare, nei prossimi anni, la specializzazione produttiva nei settori suscettibili di maggiore crescita, erodendo le cause che hanno prodotto, producono e continueranno a produrre, se non vi saranno fattivi cambiamenti, le innumerevoli *intermediazioni improprie* in esso presenti e che solo una *buona amministrazione* potrà elidere.

Gli strumenti della fiscalità di compensazione da ultimo introdotti appaiono, in definitiva, del tutto insufficienti nel contribuire alla soluzione delle problematiche finalizzate alla crescita economica delle *aree depresse*. Essi, infatti, pur essendo certamente più efficaci rispetto alle tradizionali politiche basate sull'erogazione di agevolazioni finanziarie che, peraltro, se operanti indistintamente su tutto il territorio nazionale - sia pure con diverse graduazioni di intensità - non determinano un *residuo fiscale*⁸⁵ differenziato tale da creare significative convenienze di spostamento nella localizzazione degli investimenti a favore dei territori che ne usufruiscono⁸⁴, dovevano essere definiti con maggiore attenzione o perché non determinanti o perché produttivi di una serie di difficoltà, non solo applicative, che finiranno con annullare la funzione per la quale sono stati predisposti.

⁸⁵ In argomento MORO, *Una politica fiscale regionale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Riv. pol. ec.*, XCII, maggio-giugno 2002, 396 ss.; precedentemente, ID. *Incentivi fiscali e politiche di sviluppo economico regionale in Europa*, in *Moneta e Credito*, LIV, n. 215, settembre 2001, 343 ss. Cfr. anche CARILLO - PAPAGNI - MORO - VINCI (a cura di), *Dualismo, nuove teorie della crescita e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2008.

⁸⁴ In anticipo, FRANZINI, *Development policies in Italian Mezzogiorno. Lesson from the past*; BARCA, *Rethinking development policies in Italy*; BOLLINO - SIGNORELLI, *Evolution of production structure in the Italian regions*; FILIPPINI - ARACHI, *The fiscal decentralization and the autonomy of the local government*, in Di Matteo, Piacentini (a cura di), *The Italian economy at the dawn of the XXI century*, Aldershot, 2003, rispettivamente 104 ss., 129 ss., 150 ss., 261 ss.; MARELLI, -SIGNORELLI, *Economic growth and structural features of transition*, New York, gennaio 2010.

Del resto, come ha ricordato l'OCSE⁸⁵ in una recente riflessione sull'individuazione dei meccanismi finalizzati al superamento dei dualismi di sviluppo territoriale ciò che occorre è un nuovo approccio di *policy integrata* per la crescita delle realtà regionali che presentano elementi di sottosviluppo: politiche di sostegno ed interventi che favoriscano l'innovazione e, più in generale, supportino gli ambienti imprenditoriali che devono, comunque, rendersene propulsori⁸⁶.

In conclusione, solo una politica di *risposta multidimensionale* potrà garantire lo sviluppo economico ed il rilancio della competitività, problemi che involgono ormai in modo drammatico e non più preminente il solo Mezzogiorno.

⁸⁵ OECD, *Italy-Better regulation to strengthen market dynamic*, in *Reviews of Regulatory Reform*, Paris, 2009.

⁸⁶ Invero, con grande lungimiranza, già nel 1989 il *Rapporto Delors* nell'aprire la strada alla moneta unica, sottolineò il ruolo fondamentale dell'Europa per lo sviluppo dei Sud: «L'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo dell'integrazione economica sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L'unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche». Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Committee for the study of economic and monetary union, Report on economic and monetary union in the European Community*, Bruxelles, 1989. Queste parole, appaiono ancora più significative vista l'inadeguatezza, al momento in cui si scrive, delle Istituzioni sovranazionali nel fornire risposte immediate alla gravissima crisi economico-finanziaria in atto, la cui risoluzione complessiva non può peraltro prescindere dal loro intervento. Del resto, anche rispetto ai divari regionali, le questioni sino ad ora sono state affrontate a livello europeo con il solo ed assai limitato modo in cui poteva intervenire, soprattutto per le caratteristiche e le esigue dimensioni del bilancio europeo, ossia attraverso i fondi strutturali. In effetti, un'Europa ben coordinata potrebbe tentare di risolvere le disuguaglianze molto più efficacemente di quanto possano fare individualmente i singoli Stati membri e certamente di più di quanto essa stessa ha sino ad ora fatto rispetto ai divari interni in ciascun Paese. A tanto, un coordinamento delle politiche tributarie potrebbe certamente contribuire sì da porre in essere politiche maggiormente redistributive dal lato delle entrate senza temere la *fuoriuscita* delle risorse produttive.