

# Rivista economica del Mezzogiorno

Trimestrale della SVIMEZ  
Associazione per lo sviluppo dell'industria  
nel Mezzogiorno

9



il Mulino

Riviste  
web



[www.mulino.it/rivisteweb](http://www.mulino.it/rivisteweb)

Rivisteweb è l'archivio elettronico delle riviste del Mulino, per le quali:

- *gli enti* (istituzioni, società o biblioteche) possono sottoscrivere un **abbonamento integrato carta + on line**, che consente di avere accesso anche in rete all'annata per la quale si è sottoscritto un abbonamento cartaceo e - come *bonus* - all'archivio di quella precedente;
- *tutti* possono acquistare on line i singoli articoli delle annate arretrate dal 1997.

Le riviste comprese in Rivisteweb sono segnalate nei cataloghi e nel sito con il simbolo

**«RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO»**

esce quattro volte l'anno.

I prezzi per il 2006 sono i seguenti:

- un fascicolo costa € 21,50
- abbonamento annuo solo carta:  
per l'Italia, € 85,00 (€ 57,00 privati)  
per l'estero, € 118,00 (€ 88,00 privati)
- abbonamento annuo carta + on line (solo per enti e società):  
per l'Italia, € 106,00  
per l'estero, € 139,00
- i fascicoli delle annate arretrate costano € 25,50

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi alla Società editrice il Mulino  
Strada Maggiore 37  
40125 Bologna  
tel. 051 256011 - fax 051 256041  
[diffusione@mulino.it](mailto:diffusione@mulino.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

- versamento su conto corrente postale n. 15932403
- assegno bancario non trasferibile intestato alla Società editrice il Mulino
- carta di credito (Visa/Mastercard o American Express)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. I fascicoli non pervenuti devono essere reclamati esclusivamente entro 30 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo. Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Gli abbonati a «RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO» godono di uno sconto del 10% su tutti i volumi pubblicati dal Mulino, indirizzando l'ordine direttamente all'editore e precisando la situazione di abbonato.

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Bologna.

## COMITATO SCIENTIFICO

Paolo Baratta, Fabrizio Barca, Piero Barucci, Pietro Busetta, Leandra D'Antone, Mariano D'Antonio, Adriano Giannola, Anna Giunta, Paolo Guglielmetti, Antonio La Spina, Massimo Lo Cicero, Ernesto Mezzetti, Nino Novacco, Antonio Pedone, Maria Teresa Salvemini, Luigi Spaventa, Bruno Trezza, Sergio Vaccà, Mariella Volpe, Sergio Zoppi

*Hanno fatto parte del Comitato scientifico, sino alla Loro scomparsa, Mario Arcelli, Giuseppe Di Nardi, Salvatore Guidotti, Giannino Parravicini, Pasquale Saraceno e Paolo Sylos Labini*

## DIRETTORE

Riccardo Padovani

## VICE DIRETTORE

Nino Novacco

## REDAZIONE

Luca Bianchi, Sandro Gattei, Delio Miotti, Franca Moro, Stefano Prezioso, Grazia Servidio

*Coordinatore:* Sandro Gattei

Direzione e redazione  
SVIMEZ - Via di Porta Pinciana, 6 - 00187 Roma  
Tel. (06) 478501 - Fax 47850850 - e-mail: svimez@svimez.it

## RIVISTA ECO

---

### STUDI

N. Novacco, *Lo sviluppo  
l'Ue alle politiche d*

P. Coppola, *La fiscal.  
ropea*

G. Morelli, *Strumenti  
pubblica locale*

F.S. Coppola, A. Pana  
*stema portuale mer.  
plessa*

G. Marotta, *L'agroalim.  
sfide dei mercati e c*

A. Coppola, T. Del  
*Mezzogiorno e polin*

S. Bigerna, P. Polinori  
*tura geografica atti  
umano*

A. Marcati, G. Guido  
*all'innovazione e a  
le PMI meridionali  
sperimentale*

## RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XX, 2006, n. 1-2

### STUDI

- N. Novacco, *Lo sviluppo del Mezzogiorno e l'approccio dell'Ue alle politiche di coesione* p. 5
- P. Coppola, *La fiscalità di compensazione nell'Unione europea* 19
- G. Morelli, *Strumenti e politiche per il governo della finanza pubblica locale* 49
- F.S. Coppola, A. Panaro, A.A. Buonfanti, *Lo sviluppo del sistema portuale meridionale: scenario di un fenomeno complesso* 89
- G. Marotta, *L'agroalimentare del Mezzogiorno di fronte alle sfide dei mercati e della società* 127
- A. Coppola, T. Del Giudice, *Agricoltura biologica nel Mezzogiorno e politiche di intervento* 167
- S. Bigerna, P. Polinori, *Disparità territoriali in Italia: una lettura geografica attraverso il ruolo del capitale sociale ed umano* 187
- A. Marcati, G. Guido, A.M. Peluso, *Effetti della tendenza all'innovazione e della personalità degli imprenditori delle PMI meridionali sull'intenzione di innovare: uno studio sperimentale* 219

ro Busetta, Lean-  
ola, Anna Giunta,  
o Cicero, Ernesto  
Teresa Salvemini,  
ella Volpe, Sergio

lla Loro scompar-  
Guidotti, Giannino  
ni

za Moro, Stefano

vimez.it

DOCUMENTI

- N. Novacco, *Considerazioni su un documento di «programmazione dello sviluppo» di una Provincia del Mezzogiorno* p. 263
- L. Bianchi, S. Gattei, *Capitale umano e sviluppo in un mercato del lavoro dualistico* 269
- D. Miotti, R. Padovani, P. Piacentini, *L'andamento dell'economia nelle regioni italiane dal 1980 al 2002* 287

RECENSIONI

- G. Galasso, *Il Mezzogiorno da «questione» a «problema aperto»* (G. Faustini) 337
- B. Contini, U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano* (G. Faustini) 342

NOTIZIARIO SVIMEZ

- Relazione del Consiglio di Amministrazione ai Soci sull'attività dell'Associazione nell'anno 2005 e sul Bilancio finanziario e patrimoniale della SVIMEZ nell'esercizio* 351
- Summaries* 403

# La fiscalità di compensazione nell'Unione europea

di Paola Coppola\*

## 1. Le politiche di sviluppo regionale: i vincoli comunitari

Il tema della fiscalità di compensazione (o di vantaggio) per i territori meridionali, da tempo, è oggetto di pressante richiesta da parte degli imprenditori e dei rappresentanti delle altre forze sociali e viene indicato nelle politiche programmatiche, sia di governo che dell'opposizione, quale opportunità di rilancio dell'economia e di sostegno alla competitività delle imprese.

Una pressione tributaria elevata (rapporto imposizione/PII oltre il 43%) ed un cuneo fiscale e contributivo tra i più alti d'Europa<sup>1</sup> pesano, invero, su occupazione e crescita di tutto il territorio nazionale, ma ancor di più sui territori meridionali che tuttora presentano, com'è noto, un notevole ritardo strutturale di sviluppo ed il cui rilancio appare un obiettivo essenziale per l'innalzamento dei livelli di competitività dell'intero paese.

Nell'attuale scenario internazionale ed in quello comunitario, interessato peraltro, dall'ingresso dei nuovi paesi dell'Est, si assiste ad una sempre più intensa competizione tra Stati, e si avverte, da tempo, la necessità di sostenere processi di ristrutturazione ed

Codici JEL: E600; E620; H870.

\* Professore associato di Diritto Tributario presso la Facoltà di Economia dell'Università Federico II di Napoli.

*Questo lavoro costituisce una rielaborazione della ricerca effettuata dall'Autore per il Centro Studi dell'Unione degli Industriali di Napoli, dal titolo, «La competitività fiscale: ipotesi e prospettive per una fiscalità compensativa», in «I Quaderni del Centro Studi», n. 3.*

<sup>1</sup> Il Rapporto annuale OCSE 2005 sul prelievo fiscale e sui salari indica l'Italia al settimo posto tra gli Stati membri dell'Ue con il più elevato cuneo fiscale. Solo Belgio, Germania, Ungheria, Francia, Svezia ed Austria superano l'Italia per quanto riguarda le imposte dirette sulle persone fisiche e gli oneri sociali, a carico sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

internazionalizzazione delle imprese per lo sviluppo di nuove attività e di specializzazioni ad alta intensità di conoscenza e di innovazione, nonché di favorire l'attrazione di investitori esteri per far affluire capitali ad integrare il processo di crescita della produzione e del reddito avviato con gli investimenti di iniziativa locale.

Per attrarre nuovi capitali, com'è noto, i governi dei singoli Stati possono intervenire, oltre che con investimenti pubblici diretti, con la concessione di agevolazioni di natura finanziaria (sotto forma di contributi in conto capitale od interessi), con agevolazioni di natura fiscale (credito d'imposta, bonus fiscali) o con manovre sulle aliquote; la *concorrenza fiscale*, intesa come processo che vede competere tra loro gli Stati sul livello di imposizione accordata alle imprese al fine di attrarre investimenti, forza lavoro, capitali ed, in generale, risorse per il potenziamento delle loro economie, può determinare, infatti, in linea di principio, un generale miglioramento qualitativo dell'intervento dello Stato, un incremento dell'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici ed un livellamento verso il basso della pressione fiscale.

In questa sede, sul ruolo degli *incentivi finanziari* a sostegno della politica per lo sviluppo dell'industria, va solo segnalato che le agevolazioni erogate sotto forma di contributi a fondo perduto rappresentano nella maggior parte dei paesi europei la modalità agevolativa più diffusa ed in certi casi, quella più aderente alle aspettative delle imprese (si pensi alle imprese in fase di *start up*), anche se, l'uso (o l'abuso) di incentivi finanziari c.d. «a pioggia» non ha garantito, con riferimento in particolare al Mezzogiorno, il raggiungimento di obiettivi specifici di attrazione di investimenti.

Se si guarda, invece, alle esperienze delle aree depresse in Europa, come ad esempio quelle di Irlanda e Spagna, si nota, invece, che l'elemento decisivo del loro sviluppo è stata la combinazione di una serie di interventi, sia finanziari che fiscali che, da un lato, hanno introdotto strumenti di flessibilità del mercato del lavoro e, dall'altro, sono riusciti ad attrarre capitali di investitori internazionali.

Nell'uso *strumentale* della politica fiscale per finalità di sviluppo regionale permangono, tuttavia, forti vincoli posti dall'Unione europea, ed in particolare quelli posti dalle regole del Trattato che impongono divieti nei confronti degli operatori privati del mercato (artt. 81-86) e nei confronti degli Stati membri (artt. 87-89) diretti a contrastare il fenomeno dell'alterazione del libero gioco della domanda e dell'offerta, l'abuso di posizione dominante e gli effetti nocivi della concorrenza in presenza di elevate concentrazioni economiche o di monopoli.

La regolamentazione del sistema degli aiuti di Stato, che si inserisce nella più ampia disciplina comunitaria della concorrenza (Titolo VI del Trattato Ue), è diretta, invero, ad evitare distorsioni tra gli operatori che possono generarsi non soltanto per effetto di talune operazioni tra imprese, ma anche a seguito dell'intervento dello Stato che accorda aiuti agli operatori economici mediante fondi pubblici<sup>2</sup>.

Nel *Piano d'azione nel settore degli aiuti di stato* (Documento di consultazione della Commissione, luglio 2005), nonché nel c.d. *Rapporto Hokmark* del 27 gennaio 2006, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 2006<sup>3</sup>, emergono oggi le nuove linee ispiratrici della politica comunitaria in materia di aiuti che ha già portato all'approvazione dei nuovi *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013*<sup>4</sup>.

Tra queste, per ciò che qui maggiormente interessa, emerge un generale ripensamento sulle finalità degli aiuti regionali che, coordinandosi con la riforma dei Fondi strutturali per il medesimo periodo 2007-2013, dovranno ammettersi qualora «nessuna altra misura politica possa generare il medesimo valore aggiunto» e potranno consistere anche nella previsione di «condizioni fiscali vantaggiose per periodi transitori non superiori a cinque anni», nonché l'opportunità di migliorare l'approccio economico della

<sup>2</sup> Com'è noto, l'applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza è assicurata, da un lato, dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e, dall'altro, dalle giurisdizioni nazionali, in conformità con i principi sviluppati nell'ambito della normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità. In materia di concorrenza, le competenze nazionali e le competenze comunitarie sono parallele ed autonome. In caso di contrasto tra le disposizioni europee e quelle nazionali, secondo il sistema gerarchico delle fonti, prevale la legge comunitaria su quella dello Stato membro. La cooperazione tra gli organi giurisdizionali, le autorità nazionali e la Commissione è contemplata espressamente da appositi regolamenti e nelle comunicazioni sulla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri e sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza.

<sup>3</sup> Si tratta del *Rapporto presentato dalla Commissione per i problemi economici e monetari sulla Riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*, relatore G. Hokmark, consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>4</sup> Nella recente riforma degli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013* (2006/C 54/08, in GIUE del 4/3/2006), conformemente a quanto emerge anche dalla riforma dei Fondi strutturali per il medesimo periodo, gli obiettivi dell'Unione europea, come indicati nelle strategie adottate dai Consigli di Lisbona, Barcellona e Stoccolma, sono stati quelli di una riduzione dei livelli complessivi degli aiuti di Stato e d'una più specifica individuazione delle tipologie di aiuti ammissibili (aiuti all'innovazione, alla creazione di imprese e al superamento di fallimenti del mercato). Tra le altre finalità della riforma, si segnalano quelle di creare procedure più efficaci basate su una migliore attuazione, una maggiore prevedibilità e un'accresciuta trasparenza; sostenere l'assunzione di rischi e la sperimentazione; sostenere gli intermediari dell'innovazione.



Commissione nella valutazione delle procedure allo scopo di definire in modo più dettagliato ed approfondito i vari aiuti di Stato, nonché la loro efficacia in termini di eventuale impatto positivo e duraturo sullo sviluppo regionale.

2. *La disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: gli aiuti compatibili e quelli incompatibili*

Atteso che la politica degli aiuti di Stato è parte integrante della politica della concorrenza, il controllo della Comunità sui sussidi erogati è diretto ad evitare distorsioni nell'uso delle risorse, ad assicurare l'obiettivo di raggiungere la convergenza economica e sociale tra i paesi dell'Ue ed a scongiurare le delocalizzazioni intraeuropee generate dal fenomeno del c.d. *subsidy shopping* (incetta di sovvenzioni) che può tradursi nella soppressione di posti di lavoro in una regione a beneficio di un'altra.

L'art. 87 del Trattato Ue dichiara, per questo, «incompatibili con il mercato comune nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», anche se, come più avanti meglio si specificherà, a detto regime sono previste alcune deroghe che si ricollegano a situazioni contingenti (art. 87.3.a e c).

La definizione di *aiuto di Stato* è, come si vede, molto ampia e generica ed è idonea a ricomprendere le agevolazioni di qualsiasi natura, anche fiscali; detta norma attribuisce alla Commissione europea ampia discrezionalità nel valutare la legittimità delle misure di favore disposte dagli Stati e rende difficilmente eludibile il divieto, indipendentemente dal *nomen juris* adottato dai singoli ordinamenti<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Secondo la Corte di Giustizia, gli aiuti di Stato consistono in tutti gli interventi che, in varie forme, allevino gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, anche senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la medesima natura e producono identici effetti. Sulle regole elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, cfr. A. La Scala, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea*, Milano, 2005, pp. 392 ss. Sono considerati aiuti di Stato i finanziamenti a fondo perduto, i vantaggi fiscali, le garanzie o la fornitura di merci o servizi a prezzi inferiori rispetto al costo ed, in linea di principio, qualunque beneficio concesso dallo Stato, ovvero mediante risorse statali, che: *conferisce un vantaggio economico al beneficiario; è selettivo e favorisce soltanto talune imprese o talune produzioni; rischia di falsare la concorrenza; incide sugli scambi fra gli Stati membri.*

Al riguardo si tenga presente che la Corte di Giustizia ha interpretato in senso ampio l'espressione «risorse statali» fino a considerare tali le risorse stanziare non soltanto dal Governo centrale, ma anche da quello regionale. L'aiuto può provenire anche da un organismo privato, quale un'impresa privata o un'impresa pubblica che operi in regime di diritto privato, o da un organismo soggetto all'influenza preponderante, diretta o indiretta, dello Stato, di un ente pubblico o di un ente locale<sup>6</sup>.

Non tutti gli aiuti di Stato sono vietati. Un aiuto, concesso anche sotto forma di agevolazione fiscale può essere ritenuto compatibile con la disciplina comunitaria quando non è indirizzato ad esclusivo vantaggio di interessi particolari dei beneficiari, *ma è diretto al soddisfacimento di interessi generali, ritenuti superiori e rilevanti già in seno alla Comunità*. L'autorizzazione degli aiuti deve trovare, infatti, la sua *ratio* in una «contropartita» che deve consistere nella realizzazione di un interesse comunitario; e ciò anche se, nel breve periodo, le agevolazioni concesse fossero in grado di creare distorsioni od alterare il libero gioco della concorrenza.

Le autorità comunitarie assegnano, del resto, una funzione positiva alla *concorrenza fiscale*; una risoluzione del Parlamento del 18 giugno 1998, appoggiando le misure fiscali proposte nel c.d. «pacchetto Monti» già sottolineava la probabilità di una crescente concorrenza tra i sistemi fiscali nazionali «a seguito della maggiore trasparenza conseguita attraverso l'introduzione della moneta unica», e accoglieva con favore «la concorrenza benefica tra gli Stati membri che costituisce uno strumento destinato a rafforzare la competitività dell'economia europea».

Solo una *concorrenza fiscale dannosa* può provocare distorsioni a discapito dell'occupazione, nonché generare ostacoli alla riduzione della pressione fiscale complessiva o intralciare gli sforzi degli Stati membri verso la riduzione dei disavanzi di bilancio. Non si

<sup>6</sup> Sono considerati *aiuti generali*, le agevolazioni dirette a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro natura o posizione geografica o dal settore di appartenenza; dato il loro carattere non selettivo, detti sussidi non possono beneficiare di eventuali misure di esenzione previste dal Trattato. La Commissione cerca di scoraggiare detta tipologia di aiuti e, prima della loro eventuale concessione, verifica che i sussidi rispondano a effettivi bisogni economici e sociali delle imprese in difficoltà e che la loro concessione conduca ad un miglioramento strutturale delle imprese beneficiarie, senza provocare distorsioni nella concorrenza. Tuttavia, certi aiuti di carattere generale finalizzati al raggiungimento di specifici obiettivi perseguiti in via prioritaria dalla Comunità sono ritenuti compatibili e per essi, vige uno speciale regime di esenzione per categoria. Sono comunque ritenuti compatibili, in linea di principio, gli *aiuti settoriali*, ovvero quelli concessi a talune industrie in ragione del settore di appartenenza.

condanna, dunque, a priori, la concorrenza fiscale di per sé stessa, bensì gli effetti che questa può provocare nel momento in cui viene utilizzata dagli Stati in maniera distorta per favorire l'ingresso dei fattori produttivi più mobili<sup>7</sup>.

Secondo il Consiglio europeo, occorrono *norme fiscali neutre* (c.d. *principio di neutralità*) nei riguardi della concorrenza «al fine di permettere alle imprese di adeguarsi alle esigenze del mercato comune, di accrescere la loro produttività e di rafforzare la loro posizione concorrenziale sul piano internazionale».

Gli aiuti possono addirittura favorire la realizzazione del mercato interno quando sono diretti al recupero della concorrenzialità delle imprese ubicate in determinate zone caratterizzate da crisi strutturale. Per questo motivo, l'art. 87, par. 2 e 3 (ex art. 92, par. 2 e 3) del Trattato prevede una serie di eccezioni al generale divieto di aiuti di Stato<sup>8</sup>.

Le deroghe di cui all'art. 87.3.a e 87.3.c riguardano direttamente gli aiuti a finalità regionale che, diversamente dalle altre categorie di aiuti pubblici, sono riservati, com'è noto, a particolari aree geografiche e perseguono in via diretta lo sviluppo di detti territori attraverso il sostegno agli investimenti e la creazione di nuovi posti di lavoro.

La Commissione ha autorizzato in molte occasioni, proprio in base all'art. 87, par. 3, la concessione di aiuti capaci di superare gli squilibri tra talune regioni<sup>9</sup>. Nel caso di aiuti regionali destina-

<sup>7</sup> Cfr. OCSE, *Harmful Tax Competition*, 1998.

<sup>8</sup> Sono considerati aiuti compatibili con il mercato comune, ai sensi del par. 2 dell'art. 87: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione del paese, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Possono, altresì, ritenersi aiuti compatibili con il mercato comune ai sensi del par. 3: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

<sup>9</sup> Così è avvenuto, in passato, proprio in riferimento alla disciplina organica degli interventi straordinari del Mezzogiorno di cui alla legge 64/1986 (cfr. Commissione europea, Decisione n. 88/318/CEE, marzo 1988).

ti a determinate aree geografiche in ragione del mancato sviluppo economico o per il basso livello di occupazione o tenore di vita, il giudizio di compatibilità della Commissione europea si è incentrato, in particolare, sul grado di efficacia dei benefici rispetto al soddisfacimento dell'interesse generale della coesione economica e sociale dell'Unione.

In definitiva, secondo questa interpretazione, l'aiuto per essere giudicato lecito e compatibile, deve essere *proporzionato* rispetto al fine che intende raggiungere *decescente nel tempo e capace di produrre effetti duraturi anche dopo la sua cessazione*.

Sono, invece, di norma vietati, perché ritenuti non di interesse per la Comunità nel suo insieme, sia *gli aiuti statali alle esportazioni all'interno della Comunità*, che *gli aiuti al funzionamento*, destinati a sostenere le attività correnti.

Quest'ultima tipologia di aiuti può essere solo concessa, in via eccezionale, alle regioni che beneficiano della deroga di cui all'art. 87.3.a, qualora si giustifichino in base alla natura e all'intensità del loro contributo allo sviluppo regionale. Gli aiuti al funzionamento, concessi sotto forma di esenzioni fiscali o di riduzione degli oneri sociali, devono essere decrescenti e limitati nel tempo. Aiuti al funzionamento non decrescenti e non limitati nel tempo possono essere accordati, soltanto in via eccezionale, alle regioni ultraperiferiche o scarsamente popolate<sup>10</sup>.

### 3. *L'uso della politica fiscale per finalità di sviluppo regionale in Europa: gli strumenti di osservazione della concorrenza fiscale dannosa*

Dopo queste premesse d'ordine generale sui vincoli comunitari esistenti in materia di aiuti statali, appare utile analizzare le esperienze più significative dei paesi europei che hanno utilizzato la leva fiscale per sostenere lo sviluppo dei propri territori.

Occorre premettere che, sin dal 1992, la Commissione europea aveva adottato delle misure volte a contrastare l'evasione fiscale internazionale e la concorrenza fiscale dannosa.

Il *Rapporto Ruding* (1992) già conteneva raccomandazioni ed indicazioni agli Stati membri dirette alla rimozione delle disposizioni interne che imponevano limitazioni agli investimenti o alle

<sup>10</sup> Tali eccezioni sono previste in quanto si vogliono compensare, in tal modo, una parte dei sovraccosti per il trasporto delle merci all'interno dei confini nazionali e le maggiori spese per lo svolgimento dell'attività economiche in tali territori.

partecipazioni in altri Stati dell'Unione. I principi elaborati in detto Rapporto, in materia di tassazione delle società dei paesi membri, sono stati successivamente trasfusi in larga parte del *Rapporto OCSE* (1998 e 2001) e nel *Codice di condotta* elaborato dalla Commissione nel 1997.

Con il Codice di condotta gli Stati membri della Ue hanno assunto, in particolare, l'impegno ad intervenire nei confronti di tutte le misure fiscali dannose che, prevedendo in capo alle imprese non residenti un livello impositivo nullo o nettamente inferiore rispetto a quello previsto per le imprese residenti, «hanno o possono avere una sensibile incidenza sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità».

Il Codice regola esclusivamente *la tassazione delle imprese* e mira a realizzare *la piena neutralità del settore fiscale* nelle scelte di localizzazione delle imprese stesse<sup>11</sup>. Esso si applica a tutte quelle misure di carattere fiscale che possano portare ad un livello di imposizione effettiva inferiore ai livelli generalmente applicati nello Stato interessato (attraverso norme concernenti la base imponibile, le aliquote o qualsiasi altra fattispecie impositiva).

Il Codice impone agli Stati membri la verifica di una serie di cautele allo scopo di evitare *misure di concorrenza fiscale dannosa* che, sinteticamente, possono ricondursi a due presupposti: l'idoneità della misura a condizionare l'ubicazione di attività imprenditoriali e il carattere preferenziale (o selettivo) della misura stessa. È consentito l'uso della leva fiscale per sostenere lo sviluppo economico di particolari regioni, purché le misure adottate siano proporzionate all'obiettivo perseguito. Nella valutazione particolare attenzione deve essere prestata alle caratteristiche e alle esigenze delle regioni ultraperiferiche e delle piccole isole.

Va subito evidenziato che eventuali misure fiscali agevolate, non selettive ma generalizzate, realizzate, ad esempio, con un livello di tassazione uniforme adottato dal regime nazionale di uno Stato membro notevolmente più basso di quello di altri Stati dell'Ue, non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice di condotta, nemmeno qualora siano comunque idonee a produrre

<sup>11</sup> Si ha violazione del principio di neutralità, infatti, ogni qualvolta un provvedimento nazionale tende a proteggere determinati prodotti rispetto a quelli provenienti da altri paesi membri, oppure quando attribuisce ai cittadini residenti uno *status* giuridico differenziato, senza valide giustificazioni, rispetto ai cittadini non residenti; con ciò determinando, nel contempo, violazione di altro principio generale comunitario, quello di non discriminazione, espresso dall'art. 12 del Trattato.

effetti sull'ubicazione degli investimenti; ciò in quanto la nozione di *misura fiscale potenzialmente dannosa* contrastata dal Codice di condotta postula il raffronto tra il regime agevolato e livello generale d'imposizione all'interno di ciascuno Stato membro.

Dalla comparazione dei livelli di tassazione delle società tra i paesi dell'Unione allargata<sup>12</sup>, emerge in maniera inequivoca l'attuale tendenza degli Stati membri ad una riduzione generalizzata delle aliquote.

È il caso dell'*Irlanda*, che dal 1998 persegue una politica di generalizzata riduzione dell'imposizione (dal 24% nel 2000 al 12,5% attuale); ma anche dell'*Austria* che, nel maggio del 2004 ha adottato un piano di riduzione dell'aliquota delle imposte sulle società dal 34% al 25% a decorrere dal 1° gennaio 2005. In *Portogallo*, dove già l'imposizione sulle società era stata ridotta, l'aliquota ordinaria dell'IRC (*Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas*) è stata diminuita con la Finanziaria del 2005 dal 25% al 20% per i redditi prodotti a partire dal 1° gennaio 2006. La *Danimarca*, con una legge approvata dal Parlamento il 31 maggio 2005, ha modificato il regime di tassazione delle società portando l'aliquota dal 30% al 28% a partire dal periodo d'imposta 2005; i *Paesi Bassi* contano di portare il livello di tassazione, già previsto all'aliquota ridotta del 30%, al 26,9%<sup>13</sup>.

Anche i paesi dell'allargamento sono caratterizzati da un livello basso di imposizione. Così la *Polonia*, che nel 2004 ha ridotto l'aliquota dal 27% al 19% ed attualmente sta valutando di abbassarla ulteriormente al 15%, l'*Ungheria* che ha progressivamente ridotto l'imposizione dell'imposta sulle società fino al 16%, la *Repubblica Ceca* che ha ulteriormente diminuito l'imposta al 26% nel 2005 e al 24% nel 2006; così, infine, la *Repubblica Slovacca* che ha attuato, fra il 2003 e il 2004, un piano di riduzione del livello d'imposizione di 6 punti, fino al raggiungimento dell'aliquota unica al 19%.

<sup>12</sup> Quale risulta dalla già ricordata ricerca condotta per il Centro Studi dell'Unione Industriale di Napoli.

<sup>13</sup> Il 29 aprile 2005, il Ministero delle Finanze olandese ha pubblicato un rapporto che ha delineato il progetto di riforma dell'imposta sul reddito societario. Dopo la discussione in Parlamento, il progetto di riforma verrà trasfuso in una proposta di legge che - una volta approvata - dovrebbe trovare applicazione a partire dal 1° gennaio 2007. Secondo una bozza di riforma la riduzione dell'aliquota dovrebbe essere del 20% sulla prima fascia di reddito imponibile (fino a 41.000 euro) e del 26,9% sulla parte eccedente i 41.000 euro. Il nuovo sistema di aliquote sarebbe in linea con l'aliquota media applicata in ambito comunitario (pari al 26,6%) e inferiore all'aliquota media applicata dai primi 15 Stati membri dell'Unione europea (pari al 30,3%).

#### 4. Le esperienze di fiscalità di compensazione più significative in Europa

Uno dei casi di maggior successo dell'applicazione di politiche fiscali agevolate è costituito dall'Irlanda, un paese che, fino all'inizio degli anni '80, presentava un tessuto socio-economico assimilabile in gran parte a quello del Mezzogiorno e che in pochi anni, come è noto, è riuscito a colmare il *gap* economico e tecnologico esistente con gli altri paesi della Comunità europea, dimostrando, altresì, di essere in grado di suscitare l'interesse degli investitori esteri.

In linea di principio, hanno contribuito al modello di sviluppo economico irlandese la bassa inflazione, i contributi agli investimenti, i bassi costi di gestione, la disponibilità di aree e di servizi utilizzabili dalle imprese, la disponibilità di manodopera giovane e a basso costo orientata verso lo sviluppo dell'industria del *software*; ma, soprattutto, la forte accumulazione di capitale nel corso degli anni '90 generatasi grazie all'adozione di una politica fiscale *growth-friendly*, ovvero favorevole alla crescita.

Ciò che ha determinato una trasformazione così radicale dell'economia irlandese in brevissimo tempo, secondo gli analisti, è stato proprio l'uso *strumentale* degli incentivi fiscali e, più in generale, l'adozione di una politica fiscale rigorosamente orientata a favore dello sviluppo economico<sup>14</sup>.

L'Irlanda, infatti, ha provveduto ad una riduzione continua nel tempo del carico fiscale, con una diminuzione costante dell'imposizione gravante sulle imprese e sul lavoro; in particolare, sino al 2000, il paese ha consentito un'aliquota fiscale ridotta (19%) sui profitti delle imprese straniere, rispetto a quella più gravosa applicata ai profitti delle imprese domestiche (28%). L'aliquota d'imposta nominale applicata ai redditi societari, ancora nel 2001, è risultata in assoluto la più bassa tra tutti i paesi dell'Ue.

Questo uso «spregiudicato» della politica fiscale per attirare capitali internazionali ha determinato discriminanti fiscali tra imprese estere e domestiche, fino a provocare com'è noto, il richiamo della Commissione europea che, già nel 1998, contestò all'Irlanda la violazione dei principi di concorrenza fiscale, imponendole di procedere ad una riforma fiscale nell'ambito della quale unifor-

<sup>14</sup> B. Moro, *Incentivi fiscali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, 2001; Id., *Una politica fiscale regionale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, 2002, in [www.re-act.it/documenti/ricerca.html](http://www.re-act.it/documenti/ricerca.html).

mare le aliquote applicate ai redditi d'impresa, a prescindere dalla nazionalità di provenienza dei capitali investiti. La riforma fiscale irlandese è, poi, avvenuta attraverso una diminuzione progressiva dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società che ha raggiunto, nel 2002, l'aliquota *unica* del 12,5% per tutte le società, a prescindere dalla tipologia di attività svolta e dalla provenienza dei capitali investiti.

Nonostante le limitazioni alle agevolazioni offerte dal sistema fiscale, il modello irlandese rimane ancora oggi molto conveniente rispetto a quello vigente negli altri Stati della Comunità, soprattutto per determinate attività che, in base ad accordi presi con la Commissione per permettere la gradualità del passaggio al nuovo sistema, continueranno a fruire dell'imposizione ridotta al 10% fino al 2010<sup>15</sup>.

Altro caso di successo si è verificato in *Spagna*, dove, per combattere l'elevata disoccupazione e rilanciare lo sviluppo, è stata adottata, sin dai primi anni '90, una politica fiscale agevolata<sup>16</sup>, unitamente all'inserimento di varie forme di flessibilità del mercato del lavoro<sup>17</sup>.

In particolare, il Governo spagnolo, oltre ad una specifica normativa sui centri di coordinamento di imprese multinazionali insediati nella regione Basca e sulle attività imprenditoriali ivi avviate<sup>18</sup>, ha istituito un particolare regime di tassazione per le *holdings*, un sistema agevolato per le attività localizzate nelle isole Canarie<sup>19</sup>, nonché numerose altre agevolazioni a carattere locale.

<sup>15</sup> Si consideri, inoltre, che, in base alla copertura territoriale degli aiuti a finalità regionale dell'Irlanda relativa al periodo 2000-2006, le regioni Border, Midlands and Western sono state ammesse a beneficiare interamente delle deroghe di cui all'art. 87.3.a, mentre le restanti regioni dell'Irlanda South-East, Mid-West, South-West e Dublino sono state ammesse ai benefici di cui all'art. 87.3.c.

<sup>16</sup> Nel periodo 1990-96, l'aliquota effettiva gravante sui redditi delle società spagnole (24,1%) è risultata tra le più basse applicate nell'ambito dell'Ue, insieme all'Irlanda (13,86%), all'Austria (17,67%), al Belgio (20,99%) e al Portogallo (17,19%).

<sup>17</sup> Già nel 1984 fu introdotta l'opportunità di ricorrere liberamente ai contratti di lavoro a tempo determinato, nonché la possibilità per le imprese di ridurre la manodopera con bassi costi di licenziamento; risale, inoltre, a quest'epoca la possibilità di scegliere, in caso di licenziamento senza giusta causa, tra la reintegrazione del lavoratore licenziato o il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento.

<sup>18</sup> La regione Basca, una delle 17 regioni autonome nelle quali si articola la Spagna, usufruendo dell'ampia autonomia fiscale che ha consentito di dare vita ad una specifica normativa agevolativa regionale, si presenta come una delle mete di maggior interesse per gli imprenditori stranieri.

<sup>19</sup> La Commissione, con provvedimento del 4 febbraio 2000, ha, infatti, autorizzato gli aiuti fiscali al funzionamento della *Zona Especial Canaria*; successivamente il Governo spagnolo ha provveduto a recepire i termini di detta autorizzazione nella normativa del Regime economico e fiscale delle Canarie.



Hanno seguito questa strada anche il *Portogallo* con la creazione del centro «offshore» di Madeira<sup>20</sup>, la *Germania*, con particolari agevolazioni destinate a favorire gli investimenti stranieri nella parte orientale del paese; l'*Olanda* e la *Francia* che, come la *Spagna*, hanno previsto una speciale normativa in materia di *holdings*; il *Belgio*, che ha dato vita ad una particolare normativa indirizzata ad attrarre sul proprio territorio i centri di servizio, di coordinamento e di distribuzione delle grandi imprese multinazionali.

Altra esperienza di successo è quella delle «Enterprises zones» inglesi dove le aziende ivi ubicate non sono sottoposte a vincoli di natura amministrativa e beneficiano di semplificazioni in ambito doganale, fiscale, previdenziale, anche se sono tenute a rinunciare, nel contempo, ad ulteriori forme di finanziamento pubblico.

Molto significativo è poi l'uso della politica fiscale agevolata a favore delle PMI e delle imprese in difficoltà che ha adottato la *Francia*.

In particolare, il paese sta perseguendo da oltre 25 anni una politica di promozione del territorio utilizzando principalmente leve agevolative (sovvenzioni a fondo perduto; prestiti a tasso agevolato) e fiscali. Degna di nota è l'istituzione delle c.d. «Zone franche urbane» (ZFU) localizzate nelle periferie depresse dove sono state previste rilevanti esenzioni fiscali per le aziende che effettuano nuovi investimenti o incrementano la base occupazionale.

In particolare, la Commissione con decisione del 16 dicembre 2003 ha autorizzato il *regime francese di aiuti ai quartieri urbani svantaggiati*, che ha portato alla creazione di altre 41 ZFU che si affiancano alle 44 già istituite nel 1997 ed autorizzate con la decisione della Commissione del 23 aprile 1996.

La Commissione considera, infatti, la riqualificazione economica e sociale dei quartieri svantaggiati una delle iniziative dirette alla realizzazione degli obiettivi generali di coesione economica e

<sup>20</sup> Il regime delle agevolazioni finanziarie e fiscali per la zona franca di Madeira è stato autorizzato per la prima volta dalla Commissione nel 1987, in forza della deroga di cui all'ex art. 92.3.a del Trattato e prolungato altre due volte per periodi, rispettivamente, di tre e sei anni. Ai sensi dell'ultima decisione potevano essere accordati aiuti fiscali alle imprese industriali, finanziarie e di servizi che si insediassero nella zona franca entro il 31 dicembre 2000. In particolare queste imprese avrebbero beneficiato di un'esenzione totale dalle imposte dirette fino alla fine del 2011, data a partire dalla quale l'esenzione sarebbe diventata parziale. In seguito all'adozione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2000-2006, la Commissione ha proposto a tutti gli Stati membri la modifica dei regimi di aiuti a finalità regionale esistenti in vigore al 1° gennaio 2000, al fine di renderli compatibili, a partire da tale data, con le disposizioni dei citati orientamenti.

sociale europea che vanno perseguiti per la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni.

Per non creare un'alterazione della concorrenza, la legge francese del 13.3.2004, che ha poi istituito le predette nuove ZFU, ha definito i confini della predetta agevolazione. I beneficiari non possono essere che delle piccole imprese a diffusione locale, secondo la definizione comunitaria, che prevede che il fatturato non superi la soglia dei 10 milioni di euro e un numero di dipendenti non superiore a 50; i siti dove possono istituirsi le ZFU devono essere le aree urbane sensibili con almeno 10.000 abitanti, con una disoccupazione elevata ed una gran parte della popolazione con meno di 25 anni, oltre ad un potenziale fiscale basso; le aziende beneficiarie sono quelle installate, create o insediate tra il 1° gennaio 2004 e il 31 dicembre 2008. I vantaggi fiscali collegati all'insediamento delle ZFU consistono nell'esenzione per cinque anni da oneri sociali, imposte sugli utili, tassa professionale e imposte sui fabbricati. Per le aziende già insediate i vantaggi consistono nelle esenzioni applicate al 100% per le assunzioni realizzate dopo il 1° gennaio 2004 e al 50% per quelle effettuate in precedenza. Per le altre aziende, le esenzioni sono applicabili dal momento del loro arrivo o del loro insediamento nella ZFU. La durata delle esenzioni, il cui tasso decresce dopo cinque anni, varia fra gli otto anni, per le aziende con più di cinque dipendenti, e i quattordici anni per le altre.

Quanto ai paesi dell'Unione allargata, va segnalato che un po' ovunque si registra la tendenza all'istituzione di «Zone economiche speciali» o «Zone franche» per favorire, attraverso agevolazioni di natura fiscale e finanziaria, la competitività delle imprese e l'attrazione degli investimenti nelle zone degradate o in ritardo di sviluppo (così, in particolare, a Cipro, in Lituania e Polonia). Numerose sono anche le agevolazioni concesse sotto forma di crediti d'imposta a fronte degli investimenti per l'acquisizione di beni strumentali o per spese di ricerca e sviluppo o per nuova occupazione (oltre che in Regno Unito, Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna, anche nella Repubblica Ceca e nella Repubblica Slovacca). Significativi sono gli incentivi specificamente correlati alla salvaguardia dell'ambiente e al risparmio energetico previsti dall'ordinamento olandese.

Si riportano, qui di seguito, due Tabelle relative a quei paesi, vecchi e nuovi membri dell'Unione europea, che hanno adottato politiche fiscali agevolate, per evidenziare le differenze tra i livelli

TAB. 1. Regimi fiscali in Italia, Francia, Regno Unito, Spagna, Germania, Austria, Paesi Bassi e Danimarca

Paesi	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquote ordinarie	Aliquote differenziate	Plusvalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Italia	Imposta sui Redditi Societari (IRES)	Società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione, enti pubblici e privati che svolgono attività commerciale in via principale o secondaria, società di qualsiasi tipo ed enti non residenti	Calcolata in base al principio della deduzione, partendo dal risultato civile netto, opportunamente rettificato in applicazione della normativa fiscale	33%	NO	Imponibili; esentati se rispettano i requisiti della PEX	Partecipazioni qualificate e non; esentate per il 95%; Dividendi in uscita: ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 27%	Ritenuta alla fonte a titolo d'accountabile tra il 12,5% ed il 27%	Credito d'imposta per incrementi occupazionali per investimenti nel campo dell'editoria, per investimenti eseguiti a favore di campagne pubblicitarie, per investimenti effettuati da imprese operanti in aree sottoutilizzate
Francia	Impôt sur les sociétés	Società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, enti pubblici economici, filiali e stabili organizzazioni di imprese non residenti	Alternativa tra metodo ordinario (basato sul risultato civile netto) e metodo forfetario	33,175%	15,45%	Imponibili	Partecipazioni rilevanti esentate per il 99%; Partecipazioni di minoranza: imponibili; Dividendi in uscita: ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 25%	Esenti; Interessi in uscita: ritenuta a titolo d'imposta del 15%	«Zone Franche Urbaines» (ZFU); credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo; agevolazioni fiscali e non per le imprese di nuova costituzione
Regno Unito	Corporation Tax	Società di capitali residenti, enti, associazioni e organizzazioni che svolgono un'attività commerciale, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Somma delle diverse categorie reddituali, opportunamente rettificata	30%	19%; 23,75%; 32,75%	Imponibili; esentati se rispettano i requisiti della PEX	Esenti; Impugnabili se distribuiti da società non residenti (con credito d'imposta)	Ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 20%; Esentazione per alcune fattispecie	Agevolazioni fiscali per investimenti nelle «Zone d'imposta per gli investimenti» di corporati venturing e in ricerca e sviluppo

TAB. 1. (segue)

Paesi	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquote ordinarie	Aliquote differenziale	Plusvalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Spagna	Impuesto sobre sociedades	Società per azioni, società a responsabilità limitata, fondos pensionar e di investimento, holding, associazioni, fondazioni, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Metodo diretto	35%	25%, 20%, 10%, 1% e 0%	Imponibili; E-sonati se rispettarono i requisiti della PEX con cessioni	Partecipazioni qualificate; Partecipazioni non qualificate; ritenuta a titolo d'acconto del 15%	Ritenuta alla fonte del 15%; esenzione nei casi tassativamente previsti	Crediti d'imposte per: spese di ricerca e sviluppo; formazione del personale; tutela ambientale. Agevolazioni fiscali per le piccole e medie imprese, per chi investe nell'area basca e nella «Zona Spéciale delle Isole Canarie»
Germania	Körperschaftsteuer	Società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, cooperative, associazioni e fondazioni, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Metodo del confronto del PN	25%	NO	Esenti per il 95%	Esenti per il 95%; Dividendi in uscita ritenuta alla fonte del 20%	Ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 25%/30%; Interessi in uscita: esenti	Esenzione per gli utili; accantonamenti a riserva e finalizzati alla realizzazione di investimenti futuri
Austria	Körperschaftsteuer	Società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, fondazioni ed associazioni con o senza personalità giuridica, patrimoni destinati ad uno specifico affare, enti pubblici economici, filiali e stabili organizzazioni	Metodo del valore patrimoniale netto comparato	25%	NO	Imponibili; esenti se rispettano i requisiti della PEX	Partecipazioni rilevanti; esenzioni; Partecipazioni non rilevanti; ritenuta a titolo d'acconto del 25% (con credito d'imposta); Dividendi in uscita; ritenuta a titolo d'imposta del 25%	Ritenuta a titolo d'acconto del 25%	Crediti d'imposta a fronte di spese per investimenti, attività di specializzazione, formazione del personale

TAB. I. (segue)

Paesi	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquote ordinarie differenziate	Plusvalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Paesi Bassi	Vennootschap-schelling	Società per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, enti pubblici economici, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Applicazione del principio di competenza o della «valuta pratica commerciale»	31,50% 29%	Esoneri per partecipazioni non inferiori al 5% del capitale sociale	Regime ordinario: ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 25% e trattenimento di un credito d'imposta di pari ammontare; Esoneri: Privilegio di affiliazione; Unità fiscale; Direttiva madre-figlia	Esoneri	Ammortamento libero, deduzioni per investimenti (nel settore cinematografico e relativi alla tutela ambientale)
Danimarca	Selskabsstat	Società per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, enti che svolgono attività d'impresa, le filiali e le stabili organizzazioni di società non residenti	Risultato civilistico opportunamente rettificato	28% NO	Imponibili, e sono i requisiti della PEX; credito d'imposta per imposte estere se in partenza risiede all'estero	Partecipazioni rilevanti: esenzione. Partecipazioni non rilevanti: ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 19,8% sul 66%. Dividendi in uscita: ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 28%	Ritenuta alla fonte del 30%; esenzione per alcune categorie	Progetto «Zone industriali» con incentivi mirati all'attrazione di nuovi investimenti; esenzione incrementazione delle partecipazioni; «joint taxation system»

Tab. 2. Regimi fiscali a Cipro, Estonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria

Paese	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquote ordinarie	Aliquote differenziate	Plusvalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Cipro	Enerikto Foros	Società per azioni pubbliche o private, società a responsabilità limitata, fondi e stabili organizzazioni di società non residenti	Somma delle diverse categorie reddituali, opportunamente rettificata	10%	25%	Esenti tassate all'aliquota del 20% se almeno pari all'1% del capitale sociale, in società immobiliari	Esenti; Dividendi in entrata: esenti se da partecipazioni almeno pari all'1% del capitale sociale, imponibili (con credito d'imposta) per ritenute alla fonte inferiori dell'imposta nazionale	Imponibili: per il 50%; «Zone Franche», regimi agevolati per le international business companies e le società del comparto marittimo	Incentivi fiscali per le «Zone Franche», regimi agevolati per le international business companies e le società del comparto marittimo
Estonia	Tulumaksusadus	Società per azioni, società a responsabilità limitata, società in nome collettivo e in accomandita semplice, cooperative, associazioni, enti pubblici economici, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Ammontare degli utili distribuiti nel corso dell'esercizio	22%	NO	Tassate nella misura in cui vengono distribuite	Partecipazioni qualificate: esenti; Partecipazioni non qualificate: ritenute alla fonte a titolo d'imposta pari al 22%; Dividendi in entrata: tassati solo se distribuiti e credito d'imposta applicato nel paese della fonte	Ritenuta alla fonte del 24%; Esenti se pagati da residenti di credito residenti in UE; Interessi in uscita: esenti	Sistema di tassazione imposta sui redditi delle società applicato solo in caso di distribuzione dei redditi conseguiti
Lituania	Juridinio asmenav mokestis	Società per azioni (pubbliche e private comprese), altri enti dotati di personalità giuridica, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Utile d'esercizio opportunamente rettificato	15%	13%	Esenti	Ritenuta alla fonte del 15%; esenti se rispettano i requisiti della PEX	Ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 10%	Agevolazioni fiscali per investimenti realizzati nelle «Zone di libero scambio» (FEZ)

Tab. 2. (segue)

Paesi	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquota ordinaria	Aliquote differenziate	Plurivalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Polonia	Podatek dochodowy od osób prawnych	Società per azioni, società a responsabilità limitata, cooperative, imprese di Stato, gruppi di società, tutti gli altri enti dotati di personalità giuridica, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Risultato del bilancio annuale	19%	NO	Imponibili	Ritenuta a titolo d'imposta del 15% (con credito d'imposta); Esenti se intrattate in un gruppo; Dividendi in entrata; Imponibili (con credito d'imposta al massimo del 15%, solo se previsto da un'apposita convenzione)	Imponibili; interessi in uscita ritenuta a titolo d'imposta del 20% se corrisposti a residenti in Ue)	Agevolazioni fiscali per investimenti realizzati nelle "Zone Economiche Speciali" (ZES)
Repubblica Ceca	Dan z příjmu právnických osob (Codice dell'Imposta sui Redditi)	Società per azioni, società a responsabilità limitata, società in accomandita per azioni, società cooperative, ogni altro ente dotato di personalità giuridica, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Utile d'esercizio opportunamente rettificato	24,80%	15%	Imponibili	Ritenuta a titolo d'imposta del 15%; esenti se rispettano i requisiti della PEX	Ritenuta a titolo d'imposta del 15% (esentare per alcune tipologie); interessi in società esenti	Parchi Industriali; agevolazioni fiscali e non agli investimenti
Repubblica Slovacca	Dan z príjmu právnických osob (Codice dell'Imposta sui Redditi)	Società per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperative, associazioni e fondazioni, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Utile d'esercizio opportunamente rettificato	19%	NO	Imponibili	Esenti; Dividendi in uscita; ritenuta a titolo d'imposta del 19%	Ritenuta a titolo d'imposta del 19%; (sila quota inferiore se in vigore convenzione internazionale)	Parchi Industriali; agevolazioni fiscali e non agli investimenti

TAB. 2. (segue)

Paesi	Imposta sulle società	Soggetti passivi	Base imponibile	Aliquote ordinarie	Aliquote differenziate	Plusvalenze	Dividendi	Interessi	Incentivi
Ungheria	Társasági adó és osztalékadó	Società per azioni, società a responsabilità limitata, joint venture, società in nome collettivo, società in accomandita semplice, cooperative, società di proprietà statale, fondazioni, fondi di mutua assicurazione, filiali e stabili organizzazioni di società non residenti	Utile d'esercizio o responsabilità, namente rettificato	16%	NO	Imponibili	Esenti	Imponibili con aliquota 0%	Tax Free Holiday (esenzione dell'imposta dovuta); agevolazioni fiscali alle PMI



di imposizione ed i regimi di tassazione societari e le più importanti agevolazioni fiscali introdotte per sostenere lo sviluppo.

### *5. Analisi storica delle proposte di fiscalità di compensazione in Italia*

In Italia, com'è noto, è da tempo aperto un dibattito sulla opportunità di introdurre una fiscalità di compensazione per il Mezzogiorno, ma la possibilità di ricorrere alle agevolazioni fiscali per finalità di sviluppo regionale finora ha trovato la ferma opposizione da parte dell'Ue, che ha sempre associato i regimi fiscali di favore a violazioni della libera concorrenza nell'ambito del mercato comune.

La Commissione infatti, pur essendosi mostrata favorevole a misure a sostegno di nuovi investimenti o nuova occupazione, come, ad esempio, in materia di crediti d'imposta ed esenzione contributiva, accordati pur sempre nel rispetto dei vincoli imposti dal Trattato (art. 87), è stata sempre contraria ai c.d. «aiuti al funzionamento» (destinati a ridurre le spese correnti) a favore di una sola parte del territorio nazionale in quanto – come si è già visto – detti aiuti sono, in linea di principio, vietati dalla Ue.

Il Governo italiano chiese per la prima volta nel 1998 un parere preliminare sull'attuazione di eventuali sgravi fiscali per le aziende che intendevano operare nel Mezzogiorno.

I Commissari dell'epoca (Monti e Van Miert) espressero, però, un parere negativo, in quanto ritennero che incentivi di natura fiscale non legati a nuovi investimenti o alla creazione di nuovi posti di lavoro avrebbero costituito aiuti al funzionamento delle imprese, vietati dal principio comunitario della libera concorrenza. Inoltre, una riduzione della pressione tributaria solo nel Mezzogiorno avrebbe creato una specie di paradiso fiscale e forti discriminazioni tra imprese. Per tali motivi, a parere dei Commissari, si sarebbe potuta seguire, come strada alternativa, quella di una eventuale defiscalizzazione in tutto il territorio italiano dove il regime di oneri fiscali sul costo del lavoro era (ed è) ben più elevato rispetto a quello degli altri Stati europei.

Il quesito fu riproposto nel settembre 1999 con l'obiettivo di verificare con la Commissione europea la possibilità di adottare regimi fiscali differenziati tra le imprese del Sud e del Centro-Nord del paese, nonché incentivi fiscali di tipo continuativo a favore delle imprese del Sud.

Sempre il Commissario dell'epoca (Monti) sostenne che quel tipo di misure avrebbe dovuto superare il doppio filtro imposto dalla disciplina degli *aiuti di Stato* e dal *Codice di condotta* sulla fiscalità delle imprese e che nessun incentivo fiscale a carattere continuativo si sarebbe potuto accordare ai territori meridionali, se non specificamente collegato all'insediamento di nuovi investimenti e alla creazione di nuova occupazione.

Un ulteriore tentativo in tale direzione venne compiuto alla fine del 2000 quando, in sede di approvazione della Finanziaria per il 2001, il Governo ripropose per la terza volta un quesito alla Commissione europea, per valutare l'applicabilità di un'aliquota differenziata a favore del Mezzogiorno che anticipasse una futura riduzione generalizzata dell'imposizione in tutto il paese. La richiesta venne inoltrata sul presupposto della compatibilità di detto regime di aiuti alla deroga di cui all'art. 87.3.a del Trattato che, come si è già detto, ammette sussidi in quelle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione.

La risposta del Commissario Monti, anche in quell'occasione, fu negativa, in considerazione del fatto che la misura proposta avrebbe avuto una natura distorsiva «in quanto le agevolazioni fiscali per le imprese del Mezzogiorno si configurerebbero come aiuti al funzionamento» e che una «differenziazione della fiscalità in una sola parte dello Stato, anche se estesa come il Mezzogiorno, non dovrebbe essere confusa con la sana concorrenza fiscale tra Stati». E ciò, nonostante lo stesso Commissario Monti, in risposta ad una interrogazione parlamentare<sup>21</sup>, si fosse, invece, dimostrato favorevole alla concessione di aiuti di Stato in quelle regioni del Mezzogiorno, ammesse - a partire dalla data del 20 marzo del 2000 - tra le aree che soddisfano i requisiti per la deroga di cui all'art. 87.3.a; anche se aveva subordinato la compatibilità di detto regime di aiuti ai soli casi eccezionali in cui gli stessi potevano essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale, in base alla loro natura e a condizione che il loro livello fosse proporzionale agli svantaggi che essi stessi si proponevano di colmare.

Alla totale chiusura registratasi nel passato verso ogni forma di fiscalità differenziata per finalità di sviluppo economico nelle regioni meridionali deve, tuttavia, oggi contrapporsi la recente ap-

<sup>21</sup> E-1228/200 del 9 giugno 2000, proposta dall'on. Musumeci alla stessa Commissione.

provazione da parte del Parlamento europeo del citato *Rapporto Hokmark* avvenuta il 14 febbraio 2006, di cui si è innanzi riferito.

Il provvedimento non ha carattere definitivo in quanto, sebbene abbia passato il vaglio del Parlamento europeo, dovrà affrontare la verifica della Commissione cui spetta l'ultima parola in materia; si tratta comunque di un segnale positivo e incoraggiante che i Governi, centrale o locale, dovranno saper sfruttare nel modo più opportuno per utilizzare la leva fiscale come opportunità di rilancio dell'economia, in particolare, delle aree del Sud.

#### 6. *Premesse metodologiche per una fiscalità di compensazione per il Mezzogiorno*

Alla luce delle considerazioni fatte sulla disciplina degli aiuti di Stato, ed in base alle esperienze di politica regionale di sviluppo registrate nei paesi europei, risulta evidente che eventuali misure di fiscalità di compensazione per favorire determinate zone o regioni economicamente svantaggiate in Italia devono rispettare non soltanto i requisiti di cui all'art. 87 del Trattato, ma anche le regole indicate nel Codice di condotta dirette a contrastare il fenomeno della concorrenza fiscale dannosa.

È possibile sintetizzare, a questo punto, le premesse metodologiche da cui occorrerebbe partire per sostenere la compatibilità di misure di *fiscalità di compensazione* per i territori del Mezzogiorno con la disciplina comunitaria.

Innanzitutto, la richiesta dovrebbe essere accompagnata dalla predisposizione di un piano di riordino degli aiuti elaborato dalle autorità nazionali, tendente alla promozione degli obiettivi perseguiti dall'Unione europea ed in particolare di quelli, di recente, rinnovati della *coesione economica e sociale*<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> A partire dal 2007, l'aumento della competitività europea sarà perseguito puntando sulla semplificazione e sull'efficienza dei Fondi strutturali. Ai fini della semplificazione, la Commissione ha previsto la riduzione degli obiettivi e degli strumenti finanziati. Gli obiettivi saranno solo tre. Il primo, dedicato alla «Convergenza», sostituirà l'attuale obiettivo 1 e sarà quindi destinato alle aree con una situazione economica più arretrata. Il secondo avrà il fine di aumentare la competitività delle regioni con un'economia più dinamica, anticipando e promuovendo il cambiamento («Competitività regionale ed occupazionale»), mentre il terzo («Cooperazione territoriale europea») sarà destinato alla cooperazione sul modello dell'iniziativa comunitaria INTERREG. Tre saranno anche i nuovi strumenti finanziari (Fondo di coesione, FESR e FSE). Non farà invece parte dei fondi per lo sviluppo regionale il FEOGA, lo strumento destinato alle attività rurali e agricole. Nelle prospettive finanziarie presentate, infatti, l'agricoltura occupa una voce a sé stante, distinta dalla

Nel caso di aiuti regionali destinati a determinate aree geografiche in ragione del mancato sviluppo economico o per il basso livello di occupazione o tenore di vita, il giudizio di compatibilità della Commissione europea, come si è visto, si è sempre incentrato sul grado di efficacia dei benefici rispetto al soddisfacimento *dell'interesse generale della coesione economica e sociale dell'Unione*. Perdurando lo storico divario in termini di reddito pro capite tra le regioni meridionali e quelle europee e il deficit di infrastrutture, una fiscalità differenziata in queste regioni potrebbe allora apparire pienamente sostenibile se l'obiettivo che con essa si intende perseguire è, dunque, ispirato a ragioni di politica economica generale e alle nuove priorità su cui dovranno essere concentrate le risorse comunitarie e non è diretto alla concessione di taluni benefici a taluni operatori economici. Altra possibilità è, ovviamente, che l'aiuto accordato rientri nelle ipotesi previste dai *regolamenti d'esenzione per categoria*, quali quelli relativi agli aiuti alla formazione, agli aiuti *de minimis*, agli aiuti a favore dell'occupazione e alle PMI<sup>23</sup>.

Molto importanti sono anche le indicazioni che emergono dal già citato *Rapporto Hokmark*, ed in particolare, la considerazione secondo cui la concessione di un aiuto di Stato a beneficio di una regione debba essere permessa solo quando il sussidio accordato generi un valore aggiunto che non si potrebbe ottenere con alcuna altra misura.

Per sostenere un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, il Parlamento europeo indica attualmente che la direzione verso la quale indirizzare le misure di sostegno sia quella *degli investimenti nelle infrastrutture e degli aiuti orizzontali* nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione europea, e ritiene possibile, per dette misure di sostegno, anche la previsione di *condizioni fiscali vantaggiose «per periodi transitori non superiori a cinque anni»*.

Utili spunti per definire gli obiettivi di politica generale europea da perseguire anche attraverso l'uso strumentale della leva fiscale possono trarsi dalle nuove priorità indicate dalla riforma

coesione. L'obiettivo dell'efficienza sarà perseguito focalizzando l'attenzione sulle priorità comunitarie che derivano dalla Strategia di Lisbona e di Göteborg e predisponendo una serie di strumenti che migliorino l'operatività dell'Unione. Ci saranno, ad esempio, verifiche annuali dei progressi fatti, valutazioni *in itinere* sull'attuazione dei progetti, rapporti sui singoli programmi e sui singoli paesi.

<sup>23</sup> Di cui ai Regolamenti (CE) n. 68/2001, n. 69/2001 e 2204/2002.

dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 ed ovvero, in via di sintesi, quelle del *rafforzamento di sinergie tra ambiente e crescita, della riduzione delle fonti tradizionali di energia a favore delle energie rinnovabili, del miglioramento ed ampliamento degli investimenti nella ricerca e sviluppo tecnologico o dell'innalzamento dei livelli di occupazione.*

Altra premessa metodologica è che l'agevolazione richiesta definisca espressamente le ipotesi previste dall'art. 87 del Trattato come derogatorie al divieto generale di aiuti di Stato. A tal fine possono trarsi validi spunti dalle motivazioni utilizzate dalla Commissione, anche di recente, per negare la compatibilità di alcune agevolazioni fiscali a favore di imprese introdotte dal legislatore italiano.

Si consideri, a titolo esemplificativo, quello che si è verificato con riguardo agli incentivi di cui all'art. 1 del decreto legge 269/2003 (convertito nella legge 326/2003) per favorire gli *investimenti nella ricerca e sviluppo*, nonché la promozione del *made in Italy all'estero*<sup>24</sup>.

La Commissione europea<sup>25</sup> ha dichiarato l'incompatibilità dell'agevolazione collegata con la partecipazione alle fiere estere (lett. *b*), obbligando l'Italia a prendere gli opportuni provvedimenti per recuperare presso i beneficiari gli aiuti illegittimamente percepiti; anche se in via incidentale, ha riconosciuto la possibilità, in linea teorica, che tutti o parte degli aiuti concessi in casi individuali possano ritenersi compatibili, ai sensi del regolamento di esenzione per categorie relativo agli aiuti alle PMI<sup>26</sup>.

Stessa sorte è toccata alle *spese sostenute per la quotazione in mercati regolamentati* di cui alla lett. *d*). Anche in ordine a dette agevolazioni, la Commissione Ue<sup>27</sup> ha ritenuto incompatibile questa misura, ed ha invitato i beneficiari del regime agevolativo a restituire gli aiuti indebitamente fruiti. A parere della Commissione, per questa fattispecie di aiuto, le autorità italiane non ave-

<sup>24</sup> Si tratta della detassazione del reddito d'impresa per un importo corrispondente ai costi di ricerca e sviluppo (art. 1, lett. *a*), alle spese sostenute per la partecipazione espositiva di prodotti in fiere all'estero (lett. *b*), alle spese sostenute per stage aziendali (lett. *c*) e di quelle sostenute per la quotazione in mercati regolamentati (lett. *d*) sostenute dalle imprese nell'anno 2004.

<sup>25</sup> Con la decisione C (2004) 4746 del 14.12.2004.

<sup>26</sup> L'Agenzia delle Entrate, nella circolare del 10 maggio 2005, n. 20, dopo aver considerato i predetti vincoli comunitari, anch'essa ha considerato incompatibile l'agevolazione di cui alla citata lett. *b*) dell'art. 1 (partecipazione espositiva a fiere) in quanto «genericamente riferita a tutte le tipologie d'impresa e non soltanto alle PMI».

<sup>27</sup> Con la decisione C (2005) 591 del 16.3.2005.

vano presentato alcun elemento volto a chiarire l'applicabilità di una delle deroghe di cui all'art. 87, par. 2 e 3, del Trattato e non è sembrato che il regime potesse considerarsi un importante *progetto di comune interesse europeo*; né che lo stesso fosse destinato a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dell'Italia (ex art. 87.3.b); né che avesse come oggetto *la promozione della cultura e della conservazione del patrimonio* (ex art. 87.3.d). Non è stata ritenuta applicabile neppure la deroga di cui all'art. 87.3.a né, infine, quella di cui all'art. 87.3.c.

Secondo la Commissione, in definitiva, le agevolazioni fiscali concesse mediante il regime di cui alla lett. d) dell'art. 1 del decreto legge 269/2003 *non erano concesse ad investimenti specifici, alla creazione di posti di lavoro o a progetti specifici*. Esse costituiscono semplicemente una riduzione degli oneri che le imprese interessate dovrebbero normalmente sostenere nel corso della propria attività e quindi costituiscono aiuti di Stato al funzionamento, i cui benefici cessano non appena l'aiuto è ritirato.

La rilevanza dei vincoli comunitari sulle ipotesi di fiscalità di compensazione emerge, ancora, dall'esame delle recenti agevolazioni ai fini IRAP, introdotte dal comma 347 dell'art. 1 della Finanziaria 2005, e successivamente modificate dall'art. 11-ter della legge 80/2005, consistenti in una deduzione del costo del lavoro per nuovi incrementi occupazionali maggiorata (fino a cinque volte), com'è noto, per le imprese «svantaggiate» del Mezzogiorno.

La misura dell'incentivo IRAP, per essere giudicata compatibile con la normativa comunitaria, in questo caso si è dovuta ancorare al rispetto del Regolamento di esenzione per categoria sugli aiuti di Stato all'occupazione n. 2204/02 (con l'effetto di limitare le nuove assunzioni agevolabili «ai disoccupati da almeno 2 anni che non abbiano seguito, in tale periodo corsi di formazione e ai disabili, a determinate condizioni»)²⁸. Anche se non può non segnalarsi che detta agevolazione IRAP rischia di generare inutili costi di programmazione ed aspettative da parte delle imprese, per l'elevata probabilità che la stessa imposta venga dichiarata «incompatibile» dalla Corte di Giustizia con l'altro divieto comunitario di introduzione nel mercato comune di imposte simili all'IVA²⁹.

²⁸ La deduzione IRAP è stata, per questo, autorizzata dalla Commissione Ue con decisione n. 4675 del 7 dicembre 2005.

²⁹ Sono del 14 marzo 2006 le note conclusioni dell'avvocato Stix-Hackl sull'incompatibilità dell'IRAP con l'IVA, disponibili sul sito [www.rivista.ascf.it](http://www.rivista.ascf.it).

In altre ipotesi, infine, la Commissione ha giudicato incompatibili con il mercato comune talune agevolazioni o pagamenti d'imposta forfettari disposti a favore di taluni operatori economici, per violazione del *principio di neutralità fiscale* che, come si è detto, costituisce il parametro di riferimento nel diritto comunitario per valutare fenomeni di *concorrenza fiscale dannosa*.

Ma a ben vedere è proprio dall'interpretazione del *principio di neutralità* che possono trarsi utili indicazioni per verificare la compatibilità di proposte di fiscalità di compensazione per determinati aree e, segnatamente, per quelle meridionali<sup>30</sup>.

La Commissione assegna, infatti, un ruolo primario al principio di neutralità fiscale al quale dirige l'esigenza di uniformare l'armonizzazione della politica fiscale degli Stati membri per evitare distorsioni sulle scelte di localizzazione degli investimenti tra gli operatori, basate sui diversi livelli d'imposizione degli stessi.

Sin dagli anni '70, la Commissione si è orientata verso il c.d. *principio della neutralità fiscale all'esportazione di capitali* (*capital export neutrality*) secondo il quale i residenti di uno Stato devono sempre pagare le stesse aliquote fiscali indipendentemente dalla fonte, nazionale o estera, del proprio reddito. Lo strumento maggiormente utilizzato per raggiungere questo obiettivo è stato il credito d'imposta per i tributi pagati all'estero che, però, negli anni, si è dimostrato inidoneo a neutralizzare appieno la doppia imposizione che comunque si determina per effetto della mancata compiuta armonizzazione dei livelli di tassazione tra gli Stati membri; e ciò anche in considerazione della riluttanza degli Stati a rinunciare alla propria sovranità impositiva a vantaggio di misure di armonizzazione.

Più recentemente si è andata affermando l'opposta concezione del c.d. *principio di neutralità fiscale all'importazione di capitali* (*capital import neutrality*) basata sul riconoscimento del trattamento fiscale uniforme a tutti i soggetti all'interno di un dato territorio, indipendentemente dal loro Stato di residenza.

Come si è affermato in dottrina, è proprio questa diversa interpretazione del principio di neutralità fiscale ad aprire lo spiraglio alle ipotesi di *fiscalità compensativa* nei territori dove esiste un *minor valore dei servizi pubblici erogati* nello Stato della fonte

<sup>30</sup> Sulla questione si rinvia a B. Moro, *Incentivi fiscali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, cit.; Id., *Una politica fiscale regionale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, cit.

del reddito, proprio allo scopo di «perequare» il trattamento degli operatori a prescindere dal relativo Stato di residenza<sup>31</sup>.

In effetti, gli investitori esteri sono incentivati a localizzare le proprie imprese in altri territori solo se in tali aree esiste un c.d. *residuo fiscale* e, cioè, una differenza (positiva) tra il valore attuale dei servizi pubblici di cui l'impresa gode dove si localizza e il valore attuale delle imposte e tasse che essa dovrà pagare in relazione alla redditività attesa dell'investimento<sup>32</sup>.

Per influenzare ed ampliare detto residuo fiscale per finalità di sviluppo economico regionale, i Governi possono e, addirittura, devono intervenire con manovre sulle aliquote, oppure con la concessione di forme varie di agevolazioni di natura finanziaria (contributi in conto capitale o in conto interessi) o di natura fiscale (*bonus* o sgravi fiscali).

Sulla base di questa interpretazione, una riduzione dell'IRPEF nei territori meridionali, ad esempio, o l'introduzione di nuovi benefici accordati sotto forma di crediti d'imposta, dove non esiste o è minimo detto residuo fiscale, non andrebbe, a ben vedere, a generare fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, atteso che le imprese estere potrebbero liberamente competere con quelle domestiche, localizzando anch'esse i propri investimenti alle stesse condizioni riconosciute allo Stato della fonte del reddito.

Se i sussidi accordati con dette agevolazioni risultano *generali* (e, quindi, rivolti a tutti i concorrenti), il vantaggio, infatti, non è selettivo e dovrebbe rimanere compatibile con la disciplina comunitaria e con i principi indicati nel Codice di Condotta per assicurare la leale concorrenza tra gli operatori.

Mutuando, poi, dall'esperienza francese sulle ZFU i caratteri delle agevolazioni ritenute, anche di recente, compatibili dalle autorità comunitarie, si potrebbero prospettare anche ipotesi di *agevolazioni fiscali per l'insediamento di ZFU nel Mezzogiorno*, circoscrivendo nel tempo la fruizione dei benefici e delimitando

<sup>31</sup> B. Moro, *op. e loc. cit.*

<sup>32</sup> Il residuo fiscale non è una grandezza contabile né un saldo di bilancio, bensì una grandezza statistica, ottenuta attribuendo convenzionalmente a un ipotetico agente unico tutte le spese, i trasferimenti e i prelievi effettuati da qualsiasi autorità pubblica, locale o centrale, in una regione considerata o a vantaggio di essa. Se il residuo è positivo, la regione in questione è trasferente netta di risorse. Se è negativo, è prenditrice netta. La somma algebrica dei residui regionali dovrebbe coincidere con il saldo globale di finanza pubblica. Se nel calcolo del residuo si considerano gli interessi passivi sul debito pubblico, i criteri di ripartizione possono determinare stime molto diverse tra loro del residuo medesimo. Per un approfondimento: M. Maggi e S. Piperno, *Dal risanamento all'euro. Evoluzione del residuo fiscale nelle regioni italiane*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, ottobre 1998.



# Rivista economica del Mezzogiorno

ISSN 1120-9534

Associazione, Le Inno Tineri Inno Tineri

1-2/2006

€ 43,00



Pubblicazione della Società per Azioni "Rivista Economica del Mezzogiorno". Sede e Direzione: Università degli Studi della Basilicata, Dipartimento di Economia, Via...  
L'Editoriale è pubblicato dalla Rivista Economica del Mezzogiorno. Rivista Economica del Mezzogiorno, Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Basilicata, Via...  
L'Editoriale è pubblicato dalla Rivista Economica del Mezzogiorno. Rivista Economica del Mezzogiorno, Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Basilicata, Via...