

Strumenti innovativi di intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno: profili giuridici e riflessioni critiche.

di Laura Letizia*

Sommario: 1. Le asimmetrie del sistema economico-finanziario italiano nel contesto europeo. 2. I decreti attuativi del federalismo fiscale. 3. Il piano straordinario per il rilancio del Sud. 4. La cosiddetta 'fiscalità di vantaggio' e il regime fiscale di attrazione europea.

1. Le asimmetrie del sistema economico-finanziario italiano nel contesto europeo.

Le carenze più significative del nostro sistema economico-finanziario in rapporto agli altri Stati europei più evoluti si manifestano, come è noto, soprattutto nel Sud del Paese pur avendo lo stesso una rilevanza macroeconomica fondamentale e, dunque, un potenziale ruolo da protagonista per qualsiasi prospettiva di crescita nazionale¹ rallentata, peraltro, dai persistenti riflessi della crisi internazionale che condizionano in maniera significativa l'andamento dei conti pubblici con conseguente e ulteriore riduzione degli stanziamenti di bilancio a favore delle 'aree sottoutilizzate'².

* Ricercatore di diritto tributario, Seconda Università degli Studi di Napoli.

¹ Cfr. Cannari, Magnani, Pellegrini, *What policies do we need for southern Italy? The role of national and regional policies in the last decade*, in *Questioni di economia e finanza*, Quad. Banca d'Italia, 50/2009. In argomento anche Scalera, Zazzaro, *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale, federalismo fiscale*, in Guerra, Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2010, Un bilancio del primo decennio 2000*, Bologna, 2010.

² Il termine, introdotto dalla legge finanziaria per il 2003 (art. 61, comma 1, L. n. 289/2002), indica un ambito territoriale coincidente con quello che la legislazione precedente definiva 'aree depresse' (art. 1, comma 1, lett. a-bis, d.l. n. 32/1995, conv. nella L. n. 104/1995, mod. dall'art. 27, L. n. 488/1999). La L. n. 289 ha istituito, inoltre, in tali aree il fondo per il finanziamento degli interventi pubblici ove sono confluite le risorse disponibili previste da disposizioni legislative con finalità di riequilibrio economico-sociale. Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 ha individuato, peraltro, rinnovati obiettivi di *phasing in* della politica comunitaria di coesione, sopprimendo i precedenti '1' e '2' in base ad altra 'zonizzazione' e individuati nella 'convergenza' e 'competitività regionale e occupazione'. Il primo, definito mantenendo il criterio economico del PIL pro capite misurato in standard di potere di acquisto inferiore al 75% della media comunitaria era stato, invero, già utilizzato dalla precedente programmazione 2000-2006 per l'ex obiettivo 1. Per effetto dell'allargamento a nuovi Stati con PIL in media più basso, (oltre che per i risultati degli interventi previsti dalla precedente politica di coesione), l'ambito territoriale risulta, però, più 'ristretto' e coincidente solo in parte con il precedente. Infatti, nel nostro Paese restano in esso ancora incluse solo la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia. La Basilicata, invece, beneficia di un 'sostegno transitorio' in base al c.d. 'effetto statistico'. Il secondo obiettivo, a sua volta, include, tutto il territorio dell'Unione europea che non rientra nel precedente. Per l'Italia riguarda l'intero territorio del Centro-Nord oltre alle regioni ex obiettivo 1 del periodo di programmazione 2000-2006 con un PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria (anche non considerando i nuovi Stati dell'allargamento). E' da osservare, peraltro, che la disposizione dell'art.1, comma 1, lettera a-bis, d.l. n. 32, non è stata aggiornata dalla modifica dei nuovi obiettivi della politica di coesione comunitaria per il settennio 2007-2013, ridenominati e ridefiniti dal Consiglio (Regolamento CE n. 1083/2006) che ha abrogato la disciplina relativa agli obiettivi 1 e 2 della precedente programmazione a partire dal 1° gennaio 2007. Per quanto concerne, poi, il riferimento alle aree ammissibili agli aiuti di Stato in deroga (art. 87, par. 3, lett. c, TCE), occorre far riferimento a quelle individuate dalla 'Carta degli

La conseguente minore efficacia della politica regionale di sviluppo, dovuta alla dimensione ridotta della spesa pubblica per investimenti rispetto alla programmazione coniugata alla scarsa qualità degli interventi, rispondenti troppo spesso a esigenze localistiche, hanno poi contribuito a disperdere ulteriormente le risorse aggiuntive per il sud del nostro Paese a cui si sono aggiunti ritardi e mancanze nel coordinamento della loro progettazione e realizzazione.

La politica regionale, avviata da ormai oltre un decennio in seguito alla verifica del fallimento dell'intervento straordinario³ e preceduta dall'individuazione di meccanismi istituzionali di governo dell'economia comportanti la prevalenza dell'area delle 'regolazioni' rispetto all'area dei 'programmi' in risposta alla crisi fiscale dello Stato⁴, non ha prodotto, pertanto, i risultati auspicati nonostante l'identificazione del Mezzogiorno, ponte dell'Europa sul Mediterraneo⁵, quale «*variabile strategica per lo sviluppo italiano*»⁶. Inoltre, nonostante gli enunciati di discontinuità rispetto al passato sia per ispirazione teorica che per il maggior coinvolgimento degli attori locali, la stessa impostazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 presenta evidenti segnali di riproposizione della negativa esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006⁷.

Numerose e delicate questioni restano pertanto irrisolte e gli obiettivi delle politiche pubbliche alla vigilia del 150° anniversario dell'Unità d'Italia appaiono ancora

aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013⁷, recepita nel nostro ordinamento dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 7 dicembre 2007, modificato da un ulteriore decreto dello stesso Dicastero del 27 marzo 2008. Infine, a fini di completezza, occorre precisare che il FAS, assegnato dal CIPE, in ossequio alla L. n. 2/2009, istituita in ragione della crisi economica internazionale e, quindi, della necessità di riprogrammare le risorse disponibili, ha subito una traslazione di parte delle sue risorse nel 'fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia' (art. 18, comma 1), con conseguente utilizzo per scopi diversi da quelli inizialmente programmati. In tema, Virno, *Il FAS? Meglio abolirlo*, in *ww.lavoceinfo*, 20/4/2010; Fortis, *Il divario Nord-Sud*, documento, tavola rotonda, *I punti di forza e di debolezza dell'Italia*, Milano, 26 aprile 2010, in www.aspenistitute.italia. Per la stima dei minori importi riservati alle Regioni del sud Italia, v. CIPE, delibera n. 4 del 6 marzo 2009 nonché SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* 2010, Roma, 20 luglio 2010.

³ I cambiamenti negli assetti statali che si sono avuti in Italia nello scorso ventennio sono stati profondissimi e rapidi e hanno avuto inizio, com'è noto, con la L. n. 142/1990, poi modificata dalla n. 265/1999. Un forte impulso al decentramento si è realizzato, ancora, con le 'Leggi Bassanini', la L. n. 133/1999 e il d.lgs. n. 56/2000. Questo ultimo, in particolare, ha soppresso a decorrere dal 2001 molti degli ingenti trasferimenti erariali (art. 1) in favore delle Regioni a statuto ordinario sostituendoli con un aumento sia dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale all'Irpef sino ad un massimo dell'1,4% (art. 3) che della compartecipazione all'Iva nella misura del 25,7%, (art. 2), oltre a prevedere un complesso fondo perequativo nazionale.

⁴ Carabba, *Il pensiero di M. Annesi nel dibattito meridionalista*, Roma, 2 marzo 2006; O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, 1979; Fichera (a cura di), *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale*, Milano, 1974.

⁵ Cfr. Padovani, Bianchi, *Il Mezzogiorno 'frontiera' di un nuovo sviluppo del Paese*, relazione introduttiva, seminario SVIMEZ, *Le Giornate dell'economia del Mezzogiorno*, Palermo, 5 novembre 2010. Su tale aspetto si rinvia, ulteriormente, ai numerosi contributi contenuti nel secondo volume degli atti del Simposio scientifico internazionale, *Justice, Justice, Cooperation, Peace*, Napoli, 2010 e, precedentemente, ad ANIMI, *Il Mezzogiorno d'Italia*, seminario di studio, Napoli, 20 marzo 2006.

⁶ Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Relazione previsionale e programmatica per il 1999, con premessa di C.A. Ciampi. In argomento, Barca, *Il Tesoro stringe i tempi della nuova programmazione*, *La Repubblica*, sez. ec., 12 agosto 1998, 25.

⁷ V. la nota 2. La proposta italiana di QSN, previsto dall'art. 27 del Regolamento generale sui fondi strutturali europei, è stata approvata dalla Commissione con decisione del 13 luglio 2007.

inadeguati sia per la *place based* che per le scelte di carattere interno con conseguenti effetti differenziati sul territorio pur se, invero, le difficoltà involgono, più in generale, tutto il nostro sistema economico-finanziario: la questione meridionale, infatti, è strettamente connessa alla debolezza del contesto in cui si esplica ed ove, pur al netto dell'effetto Paese, manifesta una *performance* di sviluppo inferiore alle altre regioni dell'Unione parimenti in ritardo⁸.

Il dibattito sulle soluzioni volte ad individuare i meccanismi per ridurre il 'neo dualismo'⁹ è dunque (ancora una volta) ad un passaggio cruciale e il ricorso a rinnovate politiche regionali appare lo strumento più idoneo per integrare le risorse disponibili sì da consentire una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive¹⁰ rifuggendo, però, nel contempo l'*ecamotage* di ricorrere ai sussidi e/o agli sgravi fiscali.

La frammentazione degli interventi, la difficoltà di individuare le priorità, la sovrapposizione delle competenze dei vari enti pubblici hanno prodotto, infatti, gravi incongruenze a scapito di azioni che avrebbero potuto migliorare la dimensione qualitativa dei beni e dei servizi forniti alla periferia attraverso la spesa pubblica primaria¹¹.

Si deve, dunque, invertire la rotta già percorsa, rivisitando norme e prassi

⁸ In tema Marrocu, Paci, *The effect of public capital on the productivity of the Italian regions*, in *Applied Economics*, 42, 2010, 989 ss.; Cannari (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, in www.bancaditalia.it, novembre 2009; FARAONI, *Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno di oggi*, in *Enalp*, 2/2009; Iuzzolino, *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, Banca d'Italia, mimeo, 2009; Pigliaru, *Il ritardo economico del Mezzogiorno: uno stato stazionario?* in *QA, Riv. Ass. Rossi Doria*, 3/2009; Trigilia, *Come sostenere i Sud che si muovono. Ovvero perché non bisogna «tornare al Mezzogiorno»*, in *Meridiana*, aprile 2009, 169 ss.; Viesti, *Mezzogiorno a tradimento*, Bari, 2009; Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, 2006; Faini, Guagliarducci, *Competitività e struttura dell'economia italiana*, in Aa.Vv., *Sviluppo o declino*, Firenze, 2005.

⁹ Com'è noto, dopo gli anni settanta del secolo scorso le analisi politiche-economiche sul 'dualismo' sono state sostituite da quelle sullo 'strutturalismo'. Cfr. in tal senso D'Antonio, Scarlato, *Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno*, in *Ec. it.* 2/2008; D'Antonio, *Una riflessione sulle prospettive del Mezzogiorno a partire dal rapporto Svimez 2009*, in *Ec. it.*, 2/2009. Scarlato, *Oltre la nuova programmazione: possibili scenari per il Mezzogiorno*, in *Ec. it.*, 3/2009; Lo Cicero, Reganati, *L'economia nel Mezzogiorno d'Italia. I nuovi caratteri del dualismo e le variabili per misurarli*, in Giannola, Imbriani (a cura di), *Neo dualismo: Istituzioni, mercati e politiche di intervento*, Soveria Mannelli, 2003. Ingrosso, peraltro, sostiene che: «parlare di impatto del federalismo sul Mezzogiorno è un falso problema, occorrendo abbandonare la logica del Nord e del Sud, del "divario" tra le due Italie [...]. Questo perché all'interno della società e dell'economia meridionale esistono permanenti e significative differenze tra le aree locali. Vizi e virtù convivono all'interno della medesima area territoriale. Lo scenario non può che svolgersi in orizzontale e non in verticale (Nord e Sud. E' pacifico che nella maggior parte dei casi i problemi sono più acuti nel Sud e quello che si può fare al Nord è quasi impossibile farlo al Sud! Ma si tratta dell'estrema semplificazione di un complesso di nodi critici molto divergenti ed eterogenei tra di loro. Il Mezzogiorno non è un'area né unica né omogenea, anzi è caratterizzata da dinamiche disuniformi nelle diverse località che la definiscono geograficamente. Bisogna, a mio avviso, segmentare il territorio del Mezzogiorno». Id., *Il federalismo demaniale e il suo impatto nel Mezzogiorno*, in *Innovazione e Diritto*, 4/2010,

¹⁰ Draghi, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, intervento d'apertura, Roma, 26 novembre 2009, 6.

¹¹ Cfr. Pedone, *Gli sfasamenti della spesa pubblica e la sua governabilità*, in *Ec. it.*, n. 3/2009, 703 ss.; Monacelli, *Spesa pubblica e conduzione della politica di bilancio*, paper, XXI° Conferenza SIEP, Pavia, 24-25 settembre 2009.

consolidate per una politica economica e finanziaria che acceleri effettivamente lo sviluppo del Meridione, evitando sovrapposizioni con le politiche generali e divenendo, piuttosto, sua declinazione sul territorio. Occorre spostare l'asse del baricentro dalla quantità del livello monetario della spesa, sicuramente inferiore ma meno efficiente rispetto al Centro-Nord¹², alla qualità dei risultati indirizzando in maniera più efficace le risorse che già ci sono e che, invece, i bilanci pubblici, troppo spesso, trasferiscono alle aree più ricche.

Spostando, poi, l'analisi al di fuori dei confini nazionali emerge, con tutta evidenza, che è tutto il nostro Paese a presentare un ritmo di crescita inferiore rispetto alle altre regioni dell'Eurozona paragonabili per livello di sviluppo ma mentre, in generale, le regioni in ritardo hanno recuperato tendenzialmente terreno rispetto alla media dell'Unione europea quelle del Mezzogiorno rimangono ancora indietro¹³ nonostante le allocazioni ingenti di risorse nel bilancio comunitario rese disponibili dalle politiche di coesione ideate proprio per fronteggiare il rischio che l'operare del mercato unico aggravasse il divario tra le periferie. Anche queste, infatti, hanno manifestato inefficienze e, soprattutto, si sono mostrate inidonee nel coordinare poteri e responsabilità di tutti i livelli di governo coinvolti.

L'Unione europea appare così 'prigioniera del suo passato ove ciò che contava era accrescere la concorrenza e realizzare un mercato compiutamente aperto all'interno e moderatamente protetto verso l'esterno'¹⁴, pur se gli interventi finanziari da essa attuati hanno avuto finalità ed impianto programmatico sicuramente più espliciti e robusti delle politiche nazionali nella definizione delle strategie di sviluppo.

In definitiva, pur se negli ultimi anni le politiche sovranazionali hanno avuto un effetto inferiore rispetto al potenziale occorre comunque rilevare che il loro limitato impatto è derivato, prescindendo dalla crisi, da una serie di fattori endogeni quali la congiuntura mondiale, i vincoli di bilancio pubblico, la scarsa efficienza delle politiche nazionali e della Pubblica Amministrazione. Appare, dunque, necessario mutarne l'impostazione (oltre alle relative modalità di attuazione) spesso utilizzata per sopperire, peraltro, alla carenza di risorse ordinarie.

Tanto però non implica una netta separazione tra queste ultime e le politiche per lo sviluppo ma occorre, piuttosto, che entrambe siano meglio integrate per una maggiore

¹² Ciò può evincersi dalle analisi effettuate a livello micro per le amministrazioni locali, i settori dell'amministrazione centrale articolati nel territorio e dagli stessi dati aggregati riportati da SVIMEZ nel *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2010*, in www.svimez.it.

¹³ Infatti, dopo alcuni segnali di ripresa registratisi nella seconda metà degli anni novanta e dovuti, in parte, alla svalutazione, dall'inizio del nuovo millennio il Mezzogiorno ha subito in misura maggiore del Centro-Nord gli effetti dell'accresciuta concorrenza dei 'Paesi emergenti'. Per un'accurata disamina delle questioni cennate, Rossi, *Il Mezzogiorno resta il "malato d'Italia"*, in www.lavoce.info, 14 novembre 2005 (contra la replica di Viesti), nonché Id., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Bari, 2005; Gobbi, Ciccolella, Jacobini, *Il sistema finanziario e i divari economici territoriali*, in ASSBB, 231, ottobre 2006; Faraoni, *Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno di oggi*, in *Enalp*, 2/2009. Per un'analisi comparata dei dati macroeconomici regionali, Daveri, *Due regioni, una sola economia*, in www.lavoce.info, 22 febbraio 2006; per un'analisi dei dati di contabilità regionale, Staderini, Vadalà, *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali*, in *Federalismo fiscale*, 1/2009 e, precedentemente, Cannari, Panetta, *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno*, Bari, 2006.

¹⁴ Salvemini, Pesce, *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, in *Quad. IAE*, giugno 2007. Sull'idea di un'Italia europea che attraverso le strutture comunitarie cerchi di trainare il Sud verso lo sviluppo cfr., tra gli altri, FRENDA, *Lo sviluppo del Sud passa dall'Europa*, in www.lavoceinfo, 30 marzo 2010.

funzionalità, pur nella consapevolezza che la loro classificazione è compito arduo e mutevole¹⁵. Un ruolo fondamentale avranno, poi, le scelte di finanza pubblica interna per contrastare il declino in cui versa il sud del Paese sì da riuscire a governare i processi di integrazione politica ed economica. Ciò, però, produrrà effetti solo se esse saranno accompagnate da una 'contropartita europea' e da una riflessione costruttiva e decisiva sulla politica finanziaria in grado di superare l'assetto esistente e rimetterlo in discussione in mancanza del quale l'Unione non sarà mai all'altezza delle responsabilità e delle ambizioni che proclama¹⁶.

Sulla scorta di siffatte osservazioni e in considerazione che l'ampio dibattito mai sopito ha, per buona parte, addensato più ombre che certezze dati i molteplici orientamenti politico-ideologici che, pur confrontandosi, non riescono a pervenire a sintesi armoniche e di chiara valenza attuativa, è sembrato opportuno partire dalla base logistica costituita dagli strumenti giuridici attualmente predisposti (o in fase di predisposizione) per la nuova *governance* della finanza pubblica in un contesto plurilivello per verificare se questi si inseriscano nel nuovo equilibrio economico-finanziario ove il problema del Mezzogiorno e del suo sviluppo sostenibile deve essere contestualizzato. Sullo sfondo di tali motivazioni, in conseguenza, l'oggetto dell'indagine riguarderà le linee guida su cui si fondano le scelte di politica nazionale non tralasciando di evidenziarne, nel contempo, la sussistenza di coerenza o meno rispetto alle proclamate esigenze di un piano innovativo per il rilancio del Meridione inserito come *mission* prioritaria nel programma di attuazione del Governo. In questo solco, le proposte di impegno su cui possono svolgersi ponderate osservazioni per risposte giuste a bisogni correttamente avvertiti riguarderanno nell'ordine: a. l'attuazione del federalismo fiscale, in considerazione che tale strumento giuridico nelle enunciazioni governative costituisce meccanismo elitario risolutivo della divergenza nazionale e comunitaria; b. il 'Piano per il rilancio del Sud', ancora allo stato di progetto, su cui non si intravedono impegni concreti per significative evoluzioni in campo socio-economico proiettate per la competizione anche fiscale con gli altri Stati membri o meno dell'Unione europea; c. il regime fiscale di attrazione europea, su cui sembrano riporsi grandi speranze per l'inserimento del Mezzogiorno in un'area a forte iniziativa produttiva.

La trattazione che segue, articolata secondo i titoli tematici enunciati, dà conto di quanto realizzato attraverso le fasi attuative nonché dello stato di avanzamento dei lavori *in progress*, sembrando opportuno anticipare che dall'analisi condotta emergono risultati significativi per criticità e carenze.

2. I decreti attuativi del federalismo fiscale.

Le questioni ora analizzate, come anticipato, sono strettamente connesse (anche ai contenuti dei decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale¹⁷ che il Governo

¹⁵ Naldini, Wolleb, in Rosa, Sabati (a cura di), *Il Sud aiuta il Sud*, Bari, 19 febbraio 2010.

¹⁶ In tal senso v. Di Renzo, *Gli aiuti di Stato nel contesto della finanza pubblica*, in Ingresso, G. Tesauro (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009, 80.

¹⁷ Ossia relativi agli approvati 'federalismo demaniale' e 'Roma capitale'; ai 'fabbisogni standard degli Enti locali', attualmente all'esame della Conferenza unificata; alla 'fiscalità municipale', all'esame della Commissione bicamerale; all'ancora non presentato decreto sulla 'fiscalità provinciale'; alla 'fiscalità regionale', ancora in versione preliminare; ai 'fabbisogni standard delle Regioni in sanità,'

dovrà approvare entro il 21 maggio 2011, previa intesa in Conferenza unificata e parere parlamentare.

Ad una prima osservazione essi si presentano, però, in larga parte come 'scatole vuote' e ciò per molteplici ragioni: scarso coordinamento con l'impianto tracciato dalla legge delega di riforma, mancanza di elementi fondamentali rimandati a successivi interventi normativi con arbitraria scorporazione di contenuti richiesti perentoriamente dalla riforma stessa ma, soprattutto, in relazione ai profili argomentativi dell'indagine, assolutamente inadeguati a porsi come tasselli fondamentali dello strumentario di rilancio del Sud così come delineato nella *mission* federalismo fiscale del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo.

Sono assetti, infatti, sia elementi concreti volti ad individuare gli strumenti idonei a realizzare il coordinamento effettivo della finanza pubblica (quali: le modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni; il patto di convergenza; gli obiettivi di servizio) che sistemi perequativi regionali (tranne qualche previsione contenuta nel decreto 'fiscalità regionale') e locali (capacità fiscale). Manca, ancora, un disegno compiuto per la fase di transizione e latitano i temi della perequazione infrastrutturale, del federalismo differenziato, delle relazioni finanziarie Regioni-Comuni e Città metropolitane¹⁸.

Del resto, l'impressione è che la riforma vada avanti per compartimenti non comunicanti tra loro in assenza di un quadro di insieme che, invero, avrebbe dovuto fornire la Relazione sul federalismo fiscale del 30 giugno u.s.¹⁹. Nel documento, infatti, non vi è alcun accenno alla vocazione di realizzare lo sviluppo delle regioni meridionali nella gestione della spesa pubblica ma, anzi, viene sottolineato che il complessivo indebitamento le condurrà, inevitabilmente, sulla soglia di *default*.

Pertanto, la funzione razionalizzatrice che la riforma costituzionale²⁰ si è intesa assumere, per evitare di fallire dovrà tradursi in un cambiamento delle regole del gioco e evitare il banale spostamento di quote di potere e di spesa pubblica dal centro alla

anch'esso in versione preliminare e, infine, il non presentato sui 'fabbisogni standard delle Regioni in assistenza e istruzione'.

¹⁸ Si pensi ancora, a titolo di esempio, alla distorta applicazione del principio di 'neutralità finanziaria'. Cfr. Zanardi, *La finanza pubblica alla luce dei decreti attuativi del federalismo fiscale*, XI° Convegno Lega delle Autonomie, *L'attuazione del federalismo fiscale e la carta delle Autonomie*, Viareggio, 6 ottobre 2010.

¹⁹ *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della L. 5 maggio 2009, n. 42 - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Per una puntuale analisi del contenuto della relazione, JORIO, *Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti*, in www.federalismi.it, 14 luglio 2010.

²⁰ In tema, Rivosecchi, *Una riforma federale ma statocentrica della legge di contabilità*, in www.nelmerito.com, 12 giugno 2009; Meldolesi, *Il nuovo arriva dal Sud. Una politica economica per il federalismo*, Venezia, 2009. Tra le autorevoli ricostruzioni critiche sulle scelte operate dal Legislatore nella legge delega sul federalismo fiscale, cfr. Giarda, *La favola del federalismo fiscale*, ciclo di conferenze e seminari, *L'uomo e il denaro*, in Quad. ASSBB, 35, marzo 2009; Ingrosso, *La legge delega sul federalismo fiscale: diversivo a futura memoria*, in *Innovazion e Diritto*, 6/2008, 11 ss.



periferia pena l'inevitabile inasprimento delle leve fiscali nelle sedi locali svantaggiate²¹, prodromico di una secessione *soft*. Inoltre, il passaggio effettivo dal sistema di finanza derivata, basato sul così detto criterio della 'spesa storica' all'altro che dovrà far leva, invece, sul 'costo standard', recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri in uno schema di decreto legislativo²² - se costituisce tappa fondamentale per risolvere taluni problemi che il nostro ordinamento contabile porta con sé ormai da troppo tempo²³ - oltre ad essere intuizione non originale²⁴, necessita di esser posta in atto congiuntamente alla corretta individuazione e conseguente effettiva attuazione dei meccanismi di perequazione idonei a ridurre il divario esistente tra le aree del Paese maggiormente evolute e quelle affette da ritardi storici. Inoltre, in quanto meccanismo insufficiente, le risorse finanziarie non potranno essere distribuite sulla base di standard di fabbisogno ma occorrerà, piuttosto, monitorare il livello reale dei servizi erogati e, soprattutto, esservi da parte delle autorità centrali la volontà di esercitare poteri sostitutivi.

Ma come potrà compiersi tutto ciò se tale volontà, già tradizionalmente carente, appare ancor più lieve sul piano dei principi seguendo l'impostazione delineata per il contesto istituzionale dalla riforma del Titolo V? Infatti, dalla formulazione dell'art. 114 della Costituzione e da un punto di vista tecnico-contabile vi è il divieto assoluto di prevedere vincoli di destinazione ai finanziamenti dal Centro²⁵.

L'impostazione e l'obiettivo della riforma, ancora, si fonda sull'assunto che nei casi in cui l'intervento statale non sia riuscito debba essere sostituito dal conflitto di interessi tra i territori. Ma come valutare in anticipo tale convinzione che, peraltro, non può prescindere dall'attribuzione al Centro degli stessi poteri sostitutivi?

²¹ I problemi connessi alla fiscalità locale nell'ottica della sua riforma sono di assoluta attualità nel dibattito in corso. Da ultimi, F. Amatucci, (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli Enti locali*, Torino, 2010; Darvas, *Fiscal federalism in crisis: lesson for Europe from the U.S.*, in *Bruegel policy contribution*, 7 July 2010, 1 ss.; Roma, *Più infrastrutture al Nord, al Sud tagli alla sanità*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 settembre 2010; Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010; Pisauro, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, 1/2009, 73 ss.; AA.VV. *Federalismo fiscale tra diritto e economia. Scenario e prospettive*, Roma, 2009; Ferrari, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali*, in Nicotra, Pizzetti, Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009. Precedentemente e tra gli altri, Maciotta, *Quale federalismo fiscale può essere utile per il Mezzogiorno?* in *Mezzogiorno Europa*, IX, sett./ott. 2007.

²² Cfr. il d.lgs. n. 240/2010.

²³ «In Italia, infatti, sono più di vent'anni che si tenta invano di superare il suddetto criterio, in base al quale decine di miliardi di trasferimenti statali sono stati assegnati in base alla spesa sostenuta nel passato. Il criterio della spesa storica, invero, è infernale: più spendi e più sei premiato, realizzando così una sorta di incentivo all'inefficienza. Il criterio del fabbisogno standard è invece diretto a identificare il costo efficiente di un servizio, che diventa il parametro in base al quale rapportare le risorse finanziarie autonome. La novità del decreto approvato il 22 luglio 2010 - e che offre buone speranze di non incorrere nell'ennesimo fallimento - sta nella nuova metodologia innovativa che viene applicata. Infatti, in passato si è sempre fallito quando si è cercato di colpire gli sprechi, ovvero la cosiddetta spesa sopra standard». Così Antonini, *Dalla spesa storica ai costi standard, così elimineremo gli sprechi*, in *il sussidiario.net*, 23 luglio 2010. In argomento, ulteriormente Bordignon, Dirindin, *Costi standard, nome nuovo per vecchi metodi*, in *finanzainchiaro.it*, 29 settembre 2010.

²⁴ Cfr. per i Comuni, il d.lgs. n. 504/1992 applicato, peraltro, solo per un biennio, nonché il d.l. n. 41/1995, subito sospeso. Per le Regioni si rinvia, invece, al d.l. n. 56/2000 applicato, a sua volta, solo per un anno.

²⁵ Cfr. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione dei Proff. Antonini e Longobardi, in *www.tesoro.it*, 11 maggio 2010.

Ulteriormente, le problematiche evidenziate - per evitare un evidente contrasto con la prima parte della Costituzione - non possono risolversi *sic et simpliciter* ipotizzando che gli standard di spesa siano fissati ad un livello talmente basso da risultare eccedenti rispetto alla spesa attuale nel Meridione.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che fino a poco tempo fa il dibattito sul federalismo ha riguardato essenzialmente la 'questione settentrionale', territorialmente identificata nella 'Padania'²⁶, sebbene il tema non sia collegato allo squilibrio territoriale del saldo tra spese ed entrate dal momento che la spesa pubblica nel Meridione è minore della media nazionale mentre l'impegno fiscale, a sua volta, non è inferiore alla stessa media. Il Sud, infatti, riceve dal bilancio pubblico più di quanto dà attraverso il prelievo tributario²⁷.

Per restituire credibilità e legittimità all'azione pubblica occorrerà, dunque, procedere alla razionalizzazione del sistema delle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo e garantire agli enti territoriali risorse sufficienti con una dinamica stabile oltre che disegnare un percorso credibile di revisione, come anticipato, del criterio della spesa storica.

Bisogna, poi, che sia implementato un sistema di controllo sia della spesa che dei suoi risultati ma non partendo dalla convinzione che il federalismo sia l'unica strategia per risolvere i problemi del Mezzogiorno. L'esperienza internazionale, infatti, non si muove in tale direzione e, anzi, vi è più di una certezza del rapporto intercorrente tra iniziative di devoluzione e aumento delle diseguaglianze: i processi di decentramento, infatti, comportano costi di natura fiscale, politica e amministrativa che ricadono più ingentemente sulle aree con minori capacità di aggiustamento²⁸.

La motivazione sottesa al decentramento, ancora, non deve essere quella di indebolire l'autorità centrale né di preferirle *élites* locali ma, piuttosto, di rendere la *governance* a livello periferico più rispondente ai bisogni della maggioranza della popolazione ivi stanziata. Nel nostro Paese, infatti, si è realizzata una forte dissociazione tra responsabilità di spesa e impositiva per cui una parte rilevante dell'amministrazione pubblica non è ossequiosa del vincolo democratico fondamentale della 'no taxation without representation' e, ancora, la riforma costituzionale del 2001

²⁶ Schifani, discorso al Convegno *Riforme, Federalismo e Mezzogiorno*, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli 'Federico II', 11 giugno 2010. In argomento, cfr. Lo Cicero, *L'economia e la politica economica nel Mezzogiorno. Dalla questione meridionale alla questione settentrionale*, in *Ec. it.*, gennaio-aprile, 2010/1.

²⁷ L'informazione è fornita dal calcolo dei cd. 'residui fiscali': la differenza tra entrate e spese procapite nelle diverse Regioni. Occorre precisare, comunque, che i calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno un senso solo se riferiti a singoli individui in quanto i territori non pagano le imposte e occorre il rispetto del principio di equità orizzontale. Ragionando diversamente, infatti, sarebbe enfatizzata l'appartenenza ad una comunità territoriale in contrasto con il mantenimento dello Stato unitario e con i principi generali della Costituzione. Un modo più coerente (anche) con l'articolo 53 Cost. è tener presente, pertanto, il rapporto intercorrente tra gettito e PIL regionale pur se, invero, un grado di autonomia tributaria locale superiore a quello attuale, già sufficiente ad incentivare comportamenti coerenti con il rispetto del vincolo di bilancio e consentire politiche differenziate, è destinato ad entrare in contraddizione con la stessa equità orizzontale. Così Pisauro, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, cit. Sul tema precedentemente, Rao, *Poverty alleviation under fiscal decentralization*, in Id. (a cura di), *Development, poverty and fiscal policy: Decentralization of institutions*, Oxford, 2002.

²⁸ In senso contrario, v. la *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della L. 5 maggio 2009, n. 42*, cit.

ha eliminato i controlli che esistevano sui sistemi locali pur non essendo stato tempestivamente introdotto il meccanismo di responsabilizzazione costituito (proprio) dal federalismo fiscale con l'inevitabile effetto che interi settori della spesa pubblica decentrata (soprattutto al Sud), sono andati fuori controllo²⁹.

In definitiva, il federalismo fiscale pur se declinato come assunzione di responsabilità ed attuazione dell'equità, evidenzia - seguendo i contenuti della legge delega n. 42/2009 e i decreti attuativi per ora approvati - l'inesistente previsione di un 'federalismo a velocità variabile'³⁰ nonostante ammesso, in linea di principio, dal titolo V della Costituzione e, pur essendo innegabile, che esso potrà rappresentare uno degli strumenti in grado di rimuovere alcuni degli ostacoli che spingono all'inefficienza la spesa pubblica nel Mezzogiorno, è necessario ripensare ad un ruolo diverso dello Stato iniziando dal controllo effettivo della spesa e dall'attivazione di strategie per ottenere un comportamento più responsabile dei livelli di governo locali.

La 'questione Mezzogiorno', infatti, che rappresenta un terzo del Paese e presenta una quantità elevata di risorse sottoutilizzate, non può più esser posta negli stessi termini in cui si presentava agli inizi del percorso del processo di riforme ossia come un auspicabile strumento per superare il dualismo di sviluppo dell'economia italiana.

Oggi il Meridione è «*un'area in difficoltà in un Paese in difficoltà, una delle facce della bassa crescita italiana ed una delle leve del necessario rilancio, a ritmo sostenuto, del suo sviluppo complessivo*»³¹. Non si tratta, pertanto, di risolvere un problema locale ma si è, piuttosto, di fronte ad un'«*emergenza nazionale*»³² la cui soluzione è stata, purtroppo, semplicisticamente prospettata all'interno dell'annunciato 'Piano nazionale di riforme' di cui si tratterà nel paragrafo che segue.

Migliorare questa situazione è ancora più essenziale e impellente che nel passato e il modello di federalismo fiscale non sembra finora aver fatto adeguatamente i conti anche con l'ulteriore questione della eterogeneità locale di carattere istituzionale³³ e, se lo ha fatto, è stato sulla base dell'idea convenzionale secondo cui il trasferimento della responsabilità dal Centro alla periferia in presenza di vincoli di bilancio rigidi migliora di per sé l'efficienza in un settore pubblico che la riforma rende più direttamente controllabile da parte della comunità territoriale. Ma il problema, invero, è che la probabilità che tali meccanismi automatici funzionino diminuisce all'aumentare dei divari regionali soprattutto se alla loro base ci sono le note e negative componenti culturali. L'esperienza di due nostre regioni meridionali a statuto speciale - Sardegna e Sicilia - che sino dal 1948 hanno anticipato il modello compartecipazione responsabile al gettito erariale conferma che il meccanismo previsto dal federalismo fiscale se

²⁹ Antonini, *Il Sud è in agonia? Andiamo avanti prima che sia troppo tardi*, in *www.sussidiario.net*, 20 luglio 2009.

³⁰ Bordignon Ambrosanio, Zanardi, Staderini, *Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi, interventi, seminario Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria nell'evoluzione del contesto economico*, Perugia, 22-24 marzo 2007.

³¹ Napolitano, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, in *Quad. Banca d'Italia*, n. 4, giugno 2010

³² Bordignon, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, in *Quad. Banca d'Italia*, n. 4, giugno 2010. In argomento anche Monti, *Quanto tempo abbiamo perso*, *Corriere della Sera*, 1° novembre 2010.

³³ In argomento v. Perrone Capano, *Verso il federalismo fiscale tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario italiano*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2009, 1 ss.

declinato da solo non è in grado di favorire la convergenza della qualità istituzionale delle Regioni arretrate verso i livelli più evoluti del Paese³⁴.

3. Il piano straordinario per il rilancio del Sud.

Per l'avvio di una nuova fase di sviluppo del Mezzogiorno e dell'Italia nonché per contrastare il pessimismo di fondo sulla possibilità di fare e cambiare, è stato impostato il 'Piano per il Sud', varato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2009, ispirato a criteri di recupero d'efficienza del sistema e sviluppo delle capacità di innovazione delle imprese.

In attuazione dello specifico mandato conferito al Ministro dello Sviluppo economico con il coordinamento del Dipartimento delle politiche sociali sono stati poi definiti i principi cardine di 'razionalizzazione, concentrazione, raccordo, accelerazione della spesa e misurazione dei risultati' da porre a base della proposta, il cui obiettivo è rimuovere gli elementi ostativi al recupero di ritardo di sviluppo del Meridione nei confronti del resto del Paese: rafforzando il coordinamento della spesa pubblica ordinaria con quella aggiuntiva delle politiche regionali, comunitarie e nazionali (i); attirando maggiori risorse private nazionali e internazionali (ii); massimizzando l'efficacia degli strumenti di programmazione già in essere e promuovendo nuove iniziative di alto profilo strategico (iii); potenziando e innovando le azioni di *governance* delle politiche a vantaggio anche dell'attuazione delle iniziative d'intervento già in campo (iv); rilanciando e diffondendo l'attenzione sui risultati delle scelte d'intervento rendendoli concreti, comprensibili e costantemente misurabili (v)³⁵.

Per quanto attiene alle politiche per le imprese l'elaborazione del progetto ministeriale ha preso avvio dall'evidenza statistica della struttura produttiva del Mezzogiorno che, come è noto, presenta tassi di natalità e mortalità più elevati rispetto al territorio nazionale, un'elevata incidenza di imprese di piccolissime dimensioni e un peso più contenuto, rispetto al resto del Paese, di imprese quasi medie, medie e grandi con l'aggravante dell'assenza di *leadership* di filiera e di sistemi a rete, incompatibili con adeguati livelli di competitività. Il superamento di tali limiti strutturali impone conseguentemente (soprattutto) l'incentivazione della crescita dimensionale delle imprese in funzione di 'testa di ponte' verso i mercati nonché la riorganizzazione attraverso razionalizzazione degli incentivi quali strumenti di accesso alla finanza, sostegno all'innovazione e internazionalizzazione, concentrazione di risorse in cooperazione istituzionale tra Regioni e Governo centrale, miglioramento qualitativo del capitale umano, snellimento delle procedure di carattere amministrativo³⁶.

Su tali presupposti, il 'Piano', volano per il rilancio del sud Italia, è stato articolato in otto macro aree la cui realizzazione comporterà un investimento di risorse finanziarie non esattamente definito anche nei tempi. Le previsioni, infatti, contengono stime che variano sensibilmente, andando dai tre anni con un impegno di circa 21 miliardi di euro «*pari al 40% degli investimenti complessivi in tutta Italia*»³⁷ ai «*cinque con un impegno*

³⁴ Pigliaru, *Il ritardo economico del Mezzogiorno: uno stato stazionario?* in *QA*, 3/2009, 113 ss.

³⁵ Ministero per lo sviluppo economico, DPS, *Rapporto annuale 2009, Le politiche di sviluppo regionale: strategie e strumenti*, 163 ed, in particolare, riquadro J, *Il Piano Sud*, 162.

³⁶ DPS, *Rapporto annuale*, cit., 163 ss.

³⁷ *Comunicazioni del Governo sulla situazione politica generale*, intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, S. Berlusconi, alla Camera dei deputati, resoconto stenografico, 29 settembre 2010.



di 250 miliardi di risorse pubbliche, oltre alla spesa corrente»³⁸. Anche rispetto agli ambiziosi obiettivi che il Governo si propone di realizzare vi sono indicazioni alquanto generiche che spaziano dal miglioramento delle infrastrutture ferroviarie per riconnettere «il Mezzogiorno secondo le direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest» al superamento dei ritardi nel sistema scolastico meridionale per una «nuova stagione di impegno» che dovrà estendersi anche all'Università e alla ricerca scientifica per arginare la «fuga dei cervelli» e da realizzare «attraverso la creazione di rapporti con le imprese e le reti di formazione internazionali».

Un'altra *mission* indicata nei punti programmatici è rivolta a migliorare la performance dei servizi pubblici locali «per uscire dalla condizione di arretratezza, puntando sulla quantità e sulla qualità delle infrastrutture, sul miglioramento delle reti idrica e sul trattamento dei rifiuti solidi urbani»; è enunciata, ancora, l'intenzione di contrastare la criminalità oltre ad esservi richiamo sommario, come prima anticipato, alla riforma degli incentivi agli investimenti attraverso la loro razionalizzazione, semplificazione ed individuazione per settori specifici «sì da favorire il meccanismo automatico di concessione ed abbattendo il ricorso al fondo perduto»³⁹.

Vi è poi il già precedentemente annunciato decollo della 'Banca del Sud', «tassello fondamentale per aumentare l'offerta di credito e per avvicinare l'offerta al territorio»⁴⁰ prevista, peraltro, in via definitiva, dalla legge finanziaria per il 2010 oltre alla riaffermazione della fiscalità di vantaggio come «pilastro del progetto per il Mezzogiorno, declinata quale detassazione del risparmio per produrre sviluppo e occupazione»⁴¹.

Dall'elenco dei settori strategici che il 'Piano' ha individuato per risolvere i cronici ritardi dello sviluppo del Meridione emerge dunque, ancora una volta, la nota insussistenza di uno specifico fattore di debolezza ma, purtroppo, rimangono irrisolte fondamentali questioni tra le quali, in primo luogo, il perché tali temi sino ad ora abbiano avuto un ruolo del tutto marginale nel dibattito relativo alle scelte di politica economico-finanziaria interna.

Ulteriormente, ci si chiede come si riuscirà a far coniugare le suddette ipotizzate strategie con il contemporaneo (pressoché) totale smantellamento delle politiche di sviluppo delle Regioni più deboli in conseguenza del convincimento sempre più pregnante del 'teorema meridionale'⁴² la cui implicazione ha determinato l'idea diffusa

³⁸ Berlusconi, intervista, *Il Mattino*, 26 marzo 2010. Il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale Fitto, a sua volta, all'inaugurazione della Fiera del Levante del 12 settembre 2010, ha sostenuto che la copertura del 'Piano' sarà garantita da circa 100 milioni di euro fino al 2013 attraverso i fondi europei e nazionali FAS 2007-2013, congiuntamente al recupero delle somme non spese nel corso dalla precedente programmazione.

³⁹ Tutti i virgolettati del testo sono l'esatta riproduzione della *Comunicazioni del Governo sulla situazione politica generale*, cit.

⁴⁰ Così il Ministro degli Affari regionali R. Fitto, nel discorso pronunciato all'inaugurazione della Fiera del Levante, cit.

⁴¹ In argomento Tremonti, *Fiscalità di vantaggio per rilanciare il Sud*, in *Il Mattino*, 12 marzo 2010; Quagliariello, *Banca del Sud e fiscalità di vantaggio*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 14 marzo 2010.

⁴² Viesti, *Superare il teorema meridionale: una politica per il Mezzogiorno basata sui fatti*, in *Italianieuropei*, 27 ottobre 2010, nonché, ID., *Più lavoro, più talenti. Giovani, donne, Sud, le risposte alla crisi*, Roma, 2010.

che meno si faccia al Sud e per il Sud, meglio sia⁴³ con l'effetto innegabile che il problema del suo sviluppo non pare essere stato una priorità nell'agenda governativa ma piuttosto un *coup de théâtre*.

Per tornare, dunque, a ragionare sui temi fondamentali atti a realizzare un efficace e complessivo rilancio del nostro sistema economico-finanziario (che, tra l'altro, il 'Piano' solo in parte evidenzia) occorre, *in primis*, oltrepassare convincimenti superati e opporgli una ricostruzione concreta e efficace della prospettive per il rilancio da sostenere attraverso politiche non solo regionali, seppur fondamentali, ma anche ordinarie quali componenti interconnesse per risollevare le sorti del Mezzogiorno.

Per superare l'*impasse* evidenziata indicazioni, questa volta in positivo, possono trarsi dalla 'proposta Fitto' per un nuovo 'Piano'⁴⁴ da far confluire in un prossimo decreto legge che dovrebbe contenere riprogrammazioni per 40 milioni di euro determinati dallo schema di rimodulazione dei fondi Fas 2000-2006 (2.250 milioni statali e 3 miliardi regionali), dalla nuova destinazione di quelli regionali 2007-2013 (26-29 miliardi) e dallo sblocco dei fondi dell'Unione europea 2000-2006 (almeno 5 miliardi). Nel provvedimento, inoltre, secondo le intenzioni preannunciate, saranno inserite oltre alle norme per la 'cabina di regia' allargata e quelle per avviare la riprogrammazione delle risorse «*anche le procedure straordinarie per sboccare le opere incagliate o, in alternativa, ridestinare i fondi relativi. In particolare, saranno previsti poteri sostitutivi delle amministrazioni responsabili delle opere bloccate: le Regioni potranno intervenire sugli enti locali e sugli enti appaltatori che non producano atti concreti negli stretti termini previsti. Anche il Governo potrà intervenire in caso di inerzia delle Regioni o degli enti appaltanti centrali*»⁴⁵.

Rimane poi, infine, una questione prodromica a tutte le altre: dove e come si reperiranno le (altre) risorse per attuare il 'Piano per il Sud?' Sarà sufficiente il ricorso alla fiscalità di vantaggio e al regime fiscale di attrazione europea? In effetti, la sfida è mettere in cantiere nuovi strumenti capaci di trasformare risorse e obiettivi in tempi ragionevoli riagganciando il filo perso di una politica di sviluppo di tutto il Paese di cui il Meridione è componente essenziale.

4. La cosiddetta 'fiscalità di vantaggio' e il regime fiscale di attrazione europea.

Nella manovra correttiva 2011-2012 contenuta nel d.l. n. 78 del 31 maggio 2010⁴⁶ sono state emanate una serie di urgenti disposizioni in materia di stabilizzazione dei conti pubblici, contrasto all'evasione fiscale e competitività economica oggetto, peraltro, di modifiche ed integrazioni in sede di conversione⁴⁷.

Ai fini dell'indagine particolare rilievo assumono gli incentivi fiscali finalizzati a favorire la crescita economica previsti dal comma 1 dell'art. 40 che consente alle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia di

⁴³ Viesti, *Superare il teorema meridionale: una politica per il Mezzogiorno basata sui fatti cit. Contra*, Confindustria, documento, *Il Sud aiuta il Sud*, Bari, 19 febbraio 2010.

⁴⁴ *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.

⁴⁵ Cfr. *Il Piano Fitto: il governo prepara un decreto legge*, cit.

⁴⁶ «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*».

⁴⁷ L. 30 luglio 2010, n. 122.

stabilire con proprie leggi modifiche alle aliquote Irap sino ad azzerarle per nuove iniziative produttive nonché disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni della medesima imposta, sempreché individuino corrispondenti compensazioni nell'ambito dei rispettivi bilanci in ossequio alle esigenze di stabilità finanziaria poste dagli impegni di Maastricht e con un complessivo effetto neutrale sui saldi di finanza pubblica⁴⁸. Il tutto, peraltro, «in anticipazione del federalismo fiscale e in considerazione della particolarità economica del Sud» in stretta relazione con l'art. 2, comma 2, lett. m) della L. n. 42/2009 che individua «forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottosviluppate» conformemente alla disciplina dell'Unione europea. E' noto, infatti, che fiscalità differenziate non solo tra settori di attività ma anche sul territorio nazionale possono mostrarsi non conformi alle norme sovranazionali in materia di aiuti di Stato poste a tutela della concorrenza nel mercato comune intervenendo, in tal senso, l'art. 87 TCE che dispone, al comma 1° ed in linea di principio, l'incompatibilità con la disciplina comunitaria la concessione di aiuti statali sotto forma di sovvenzioni, erogazioni ed agevolazioni fiscali che comportino l'esborso di risorse statali atte a falsare o minacciare di falsare la libera concorrenza tra gli Stati membri favorendo talune imprese o produzioni. Tale divieto, peraltro e per taluni aspetti, è inglobato a livello comunitario in quello più ampio di aiuto di Stato ma assume rilievo solo se la sua applicazione può arrecare turbativa alla parità di condizioni tra le imprese⁴⁹.

La stessa disposizione, inoltre, prevede specifiche deroghe sia *de iure* (paragrafo 2,

⁴⁸ La leva su cui agisce la manovra per rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno prevede anche, in deroga ai regolamenti in vigore, meno burocrazia per le procedure finalizzate al rilascio delle autorizzazioni necessarie ad avviare nuove attività sino alla loro totale eliminazione in alcune zone L'art. 43, comma 1, consente, infatti, l'istituzione di "zone a burocrazia zero" che potranno godere di tre tipi di vantaggio: a) i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualunque natura ed oggetto, avviati su domanda di parte ed ad esclusione di quelli di natura tributaria, saranno assunti in via esclusiva da un Commissario di Governo, intendendosi positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento in carenza di espresso provvedimento; b) le risorse previste per le zone franche urbane (art. 1, comma 340, L. n. 296/2006) saranno utilizzate dal Sindaco territorialmente competente per la concessione di contributi a nuove iniziative produttive qualora vi sia coincidenza territoriale tra la 'zona a burocrazia zero' e una delle zone franche urbane istituite con delibera CIPE n. 14/2009 nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia (nonché a L'Aquila, in ossequio alla delibera CIPE, 13 maggio 2010); c) le Prefetture assicureranno priorità assoluta alla realizzazione e attuazione dei piani di presidio e sicurezza del territorio da assumere negli ambiti territoriali in cui insistono le predette zone. Occorre però precisare che la disposizione finisce con l'eliminare di fatto le ZFU. Sul tema Candidi, Cherchi (a cura di), *Il Sud insegue l'Irap zero*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 luglio 2010. Precedentemente, in posizione critica, Giannini, Guerra, *La via degli interventi selettivi*, 25 settembre 2005, entrambi in www.lavoce.info. Sulle ZFU in considerazione del loro collegamento con il tema della selettività territoriale, del Federico, *Grandi attese per le "zone franche urbane"*, in *Corr. trib.*, 2009, 1043 ss.; Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. prat. trib.*, I, 1/2008, 105 ss.; Coppola, *Dopo il lungo cammino delle Zone Franche Urbane a Bruxelles renderle inutili non appare una scelta saggia*, in *Innovazione e Diritto*, 4 dicembre 2009; ID., *Il boicottaggio delle ZFU: e la storia continua...*, ibidem, 1-2/2010, 71 ss.

⁴⁹ Cfr. del Federico, *Agevolazioni fiscali nazionali e aiuti di Stato, tra principi costituzionali e ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2006, 20; Dagnino, *Agevolazioni fiscali e potestà normativa*, Padova, 2008, 139 ss.; FIORENTINO, *Misure sottrattive: IRAP, agevolazioni fiscali e divieto di aiuti di Stato*, in Ingresso, Tesauro G. (a cura di), cit., 426; Melis, *La legge delega sul federalismo fiscale e la cosiddetta 'fiscalità di vantaggio': profili comunitari*, in *Rass. trib.*, 4/2009, 997 ss.

TCE) che discrezionali (paragrafo 3)⁵⁰, le quali ultime fondate (anche) sul principio di solidarietà e individuate dalla Commissione obbligata, peraltro, a motivarle (art. 254 TCE), con base giuridica nelle lettere *a*) e *c*) della norma che ammette la concessione di aiuti finalizzati, nel primo caso, a contribuire allo sviluppo delle Regioni con una situazione economica sfavorevole in relazione alla situazione generale della Comunità ovvero, nel secondo caso con portata più ampia, in maniera specifica⁵¹.

Le Regioni, in effetti, hanno già utilizzato i suddetti strumenti agevolativi sia per la loro particolare flessibilità sia per l'idoneità a favorire taluni settori produttivi o determinati territori sebbene muovendosi (o, perlomeno provando) nel rispetto della regola del 'de minimis' che ammette interventi pubblici selettivi esclusivamente se esattamente definiti e qualora il loro importo non oltrepassi soglie prefissate. Se, infatti, si va oltre - circostanza molto probabile nel caso di un azzeramento totale dell'aliquota Irap - è necessario che la relativa decisione sia assunta dalla Regione interessata in piena «*autonomia istituzionale, procedurale e economica*», dovendo essa stessa sopportare la conseguente diminuzione di gettito derivante dal mancato o ridotto introito dell'imposta. La circostanza, del resto, è testualmente indicata nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto secondo cui: «*l'esercizio della facoltà riconosciuta alle Regioni interessate è chiaramente subordinata all'individuazione di corrispondenti compensazioni nell'ambito dei propri bilanci*».

In sostanza, alle amministrazioni regionali meridionali attraverso la nuova previsione è stata riconosciuta la possibilità di ridurre l'aliquota Irap partendo da quella ordinaria sino a poter giungere alla sua completa esenzione superando, in tal modo, i più ristretti e precedenti margini di intervento che consentivano, ma a tutte le Regioni, di limarla od aumentarla entro un *range* del +/-0,92⁵². A poter beneficiare dell'agevolazione saranno, inoltre, non solo le nuove attività produttive di soggetti residenti nel Mezzogiorno ma anche quelle aventi sede in altre Regioni che insedieranno in tale ambito i nuovi impianti produttivi. Quanto al periodo di imposta a decorrere dal quale saranno applicati i nuovi livelli delle aliquote interviene, invece, il comma 2 dell'art. 41 in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri provvederà ad emanare «*un proprio decreto d'intesa con ciascuna delle Regioni che adotteranno tali*

⁵⁰ In argomento Ingrosso, *Agevolazioni tributarie per i giochi del Mediterraneo e aiuti di Stato: il caso Almeria* 2003, in *Rass. trib.*, 2004, 1778 ss.; Tenuta, *Deroghe al principio di incompatibilità*, in Salvini (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007, 245 ss.; Russo, Russetti, *Le agevolazioni alle imprese*, Milano, 2010, 210 ss.

⁵¹ Nel nostro ordinamento il ricorso ad aiuti di Stato regionali è stato realizzato, piuttosto recentemente, in materia di Irap per incentivare l'occupazione. In particolare, già con la legge finanziaria per il 2005 s.m. sono state introdotte due diverse tipologie di deduzioni che hanno modificato i commi 4-*quater* (agevolazione base) e 4-*quinqies* dell'art. 11 del 'decreto Irap' rafforzando, in tale ultimo caso, le agevolazioni quintuplicate per le aree ammissibili alla deroga ex art. 87, par. 3, lett. *a*) e triplicate per quelle ammesse alla deroga prevista dalla lett. *c*) della stessa norma. Ancora, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto un'ulteriore deduzione alla base imponibile Irap (alternativa a quella di cui al comma 4-*quinqies*) per le imprese che assumono lavoratrici 'svantaggiate'. Tale previsione, peraltro, con l'art. 15-*bis*, comma 1, lett. *b*) d.l. n. 81/2007, è stata estesa anche al settore bancario, agli enti finanziari e alle imprese di assicurazioni.

⁵² Occorre precisare che solo la Sicilia in virtù della sua autonomia statutaria poteva già oltrepassare i suddetti limiti applicando esenzioni totali oltre a quelle consentite dalla legge. La Regione, infatti, ha già azzerato l'aliquota Irap per le imprese turistiche, alberghiere e artigianali operanti nei settori dei beni culturali, dell'*information technology* nonché dell'agroalimentare con un fatturato non superiore ai 10 milioni di euro.

leggi».

Ciò che non convince, però, rispetto all'effettività della norma - pur apprezzandosi in linea teorica l'iniziativa del legislatore - è come potranno le Regioni del Mezzogiorno, tanto più dopo i tagli previsti dall'ultima manovra che, per alcune di esse ha già determinato il necessario (e ulteriore) ricorso alla leva fiscale per coprire i disavanzi (soprattutto nella sanità), a reperire ulteriori risorse per poter avviare una concorrenza fiscale nei confronti delle altre aree sì da attrarre nuove iniziative produttive. Inoltre, ci si domanda - in ragione della preesistente delicata situazione socio-economica di molte zone delle regioni interessate dalla 'fiscalità di vantaggio', pur ritenendo utile un tale tipo di concorrenza, se sarà sufficiente abolire l'imposta o, comunque, ridurla sensibilmente per compensare i maggiori costi che un investitore sosterrà ponendo in essere un'attività produttiva.

Probabilmente è (anche) per tali ragioni che il decreto parla di 'fiscalità di vantaggio' mentre nella legge delega sul federalismo si parla di 'fiscalità di sviluppo'⁵³.

Nell'art. 41 del d.l. n. 78/2010 vi è, poi, la previsione di un ulteriore strumento di carattere tributario con finalità di sviluppo⁵⁴. Trattasi del regime fiscale di attrazione europea che consente alle imprese residenti in un altro Stato dell'Unione che decidono di intraprendere in Italia una nuova attività economica di scegliere il regime fiscale sulle imposte sul reddito tra quelli vigenti in tale ambito, incluso quello sui redditi da lavoro percepiti dai dipendenti e collaboratori e previo interpello all'Amministrazione finanziaria secondo la procedura di *ruling* internazionale⁵⁵.

⁵³ GIANNINI, GUERRA, *Leva fiscale per attrarre gli investimenti*, cit. In argomento anche GIANNOLA, *Diritto comunitario, legge delega e fiscalità di sviluppo... dei più forti*, in *nelmerito.com*, 20 marzo 2009. Per tutte le questioni relative alla determinazione della portata e consistenza del sistema di perequazione si rinvia agli autorevoli contributi di Pinelli, *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, SVIMEZ, Bologna, 2001; Della Cananea, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, 69; Id., *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo* 1/2005, 127 ss. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, n. 3/2002; Id., *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art.119 della Costituzione*, relazione, Convegno Titolo V, *devolution, Regione Umbria*, Perugia, 5 maggio 2006; Antonini, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1/2003, 70 ss.; Giarda, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale disposto dalla nuova Costituzione. Ci sono rimedi?*, in *www.federalismi.it*, 9/10, 19 giugno 2003; Bassanini, Maciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003.

⁵⁴ A fini di completezza, un cenno va fatto anche all'art. 42 del d.l. n. 78/2010 che prevede il riconoscimento di vantaggi (teoricamente) fiscali, amministrativi e finanziari a favore di attività produttive appartenenti ad una 'rete di imprese', inclusa la possibilità di stipulare convenzioni con l'ABI secondo condizioni da stabilire con regolamento dal Ministro dell'economia e delle finanze. I commi da 2-*quater* a 2-*septies* introducono, in particolare, un'agevolazione fiscale per le imprese che sottoscrivono o aderiscono ai contratti di rete ai sensi all'art. 3, comma 4-*ter* ss., del d.l. n. 5/2009 attraverso un regime di sospensione d'imposta relativamente alla quota degli utili dell'esercizio accantonati ad apposita riserva e destinati alla realizzazione di investimenti indicati nel programma comune di rete. L'agevolazione opera per gli utili realizzati fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012 e interessa la quota degli stessi imputata al fondo patrimoniale comune o al patrimonio destinato per le predette finalità di investimento. In ogni caso, appare opportuno osservare che il richiamo alla disciplina del contratto di reti d'impresa (art. 4, comma 4-*ter* ss., L. 33/2009) non individua il loro regime fiscale. In argomento Camera dei Deputati, *Resoconto della X^o Commissione permanente*, 20 luglio 2010.

⁵⁵ Pertanto secondo la procedura di cui all'art. 8, d.l. n. 269/ 2003 e definita dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del luglio 2004. Un decreto attuativo di natura non regolamentare dovrà poi fissare la normativa di dettaglio per la piena applicazione dell'articolo in commento.

La disposizione, invero, rispetto all'impostazione originaria, ha subito talune importanti modifiche in sede di conversione del decreto. In primo luogo, infatti, l'efficacia dell'opzione è stata limitata ad un triennio. Ancora, essa può poi riguardare solo i tributi statali ed è prevista una norma antielusiva per evitare che possano usufruire dell'agevolazione imprese già presenti o che svolgono 'virtualmente' la propria attività in Italia.

L'art. 41, però, dovrà necessariamente confrontarsi con la riforma federale del nostro ordinamento fiscale in quanto la possibilità di derogare alla sola normativa tributaria statale comporterà la necessaria soggezione dell'impresa europea alle disposizioni fiscali di competenza degli enti locali intervenendo, in chiave sistematica, a ridefinire la soggettività passiva all'Irpef e 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. Inoltre, si pongono dubbi di costituzionalità oltre che altri coinvolgenti sia le norme sugli aiuti di Stato⁵⁶ che il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese.⁵⁷ Questo ultimo, infatti, rappresenta un 'impegno politico' degli Stati membri di non introdurre misure fiscali dannose nel proprio ordinamento e di eliminarle se eventualmente in vigore ('smantellamento').

In sostanza, si pone in essere una misura fiscale 'pregiudizievole' con la contemporanea presenza di due presupposti: idoneità a condizionare l'ubicazione di attività imprenditoriali e carattere preferenziale o selettivo⁵⁸. Invero, il primo presupposto riproduce, sostanzialmente, quello posto in materia di aiuti di Stato dall'art. 87 TCE laddove la norma prevede che gli incentivi concessi da uno Stato sono incompatibili con il mercato comune «*nella misura in cui incidono negli scambi tra Stati membri*»; il secondo, a sua volta, si intende realizzato in presenza di un livello impositivo nettamente inferiore - compresa l'entità di 'imposizione zero' - rispetto a quello generalmente applicato nello Stato membro interessato e tanto può derivare non solo dall'aliquota applicata ma anche dalla base imponibile o 'da altri elementi pertinenti'.

In definitiva, se è pur vero che la norma è finalizzata ad attirare in Italia imprese di altri Paesi europei alle quali sarebbe riconosciuta la possibilità di scegliere la normativa fiscale più favorevole tra le ventisette esistenti all'interno dell'Unione è, altrettanto ovvio, che non tutte sceglierebbero la stessa in quanto il vantaggio che ricaverebbero invocando l'una o l'altra dipenderebbe dagli specifici dettagli delle aliquote e delle basi imponibili oltre che dalle caratteristiche proprie della stessa impresa.

Ancora, per valutare la corretta applicazione delle imposte da parte di ciascuna attività imprenditoriale l'Agenzia delle entrate sarebbe obbligata ad analizzare tutte le diverse normative tributarie (compilate nella lingua di ciascuno Stato) con relativa regolamentazione secondaria sia rispetto alla tassazione dell'impresa che dei suoi dipendenti e collaboratori. La stessa conoscenza, ovviamente, sarebbe richiesta anche agli organi giudicanti eventualmente coinvolti nel dirimere contenziosi in materia.

⁵⁶ La disciplina del Codice di condotta è stata definitivamente approvata e trasformata in intesa giuridicamente vincolante per i Paesi membri in seguito all'adunanza Ecofin del 3 giugno 2003. Sul tema Boria, *Il sistema tributario*, Milano, 2008, 1086.

⁵⁷ Di Pietro, *Residenti a rischio discriminazione*, in *Il Sole24ore*, 19 luglio 2010, 2.

⁵⁸ Boria, *Il sistema tributario*, cit.

Ipotizzando, ulteriormente, che i suddetti ostacoli applicativi possano essere superati, la norma potrebbe incorrere nella violazione delle regole della concorrenza in quanto le imprese nazionali o extra-europee che operano sul nostro territorio sarebbero esposte (inevitabilmente) alla competizione con altre che beneficiano di un regime fiscale più vantaggioso sulla tassazione degli utili e/o sul costo del lavoro con palese violazione delle regole dell'Unione europea e dell'OCSE⁵⁹ finalizzate ad evitare competizioni fiscali dannose⁶⁰.

Un altro profilo da considerare attiene, ancora, alla disparità del regime di tassazione applicabile ai lavoratori italiani di un'impresa multinazionale⁶¹ con palese violazione dei principi costituzionali della capacità contributiva e dell'uguaglianza davanti alla legge.

Ulteriori questioni, infine, si pongono nel contesto del federalismo fiscale: a quale quota del gettito prelevato su imprese e lavoratori secondo le regole tributarie di un altro Paese europeo e secondo quali criteri di ripartizione, previste dal nostro ordinamento, le Regioni e i Comuni avrebbero diritto perdendo la relativa Irpef nonché l'Irap (e, molto probabilmente, l'Ici sulle imprese)?

La relazione tecnica al provvedimento⁶², invero, non fornisce delucidazioni (anche) su tali aspetti e, infatti, il minore introito è quantificato non solo in modo approssimativo ma anche riguardo alla sola Ires nonostante la norma in commento non si riferisca solo ad essa ma, piuttosto, a tutta la normativa fiscale dell'impresa (oltre che a quella relativa ai suoi dipendenti e collaboratori).

In definitiva, se il ricorso alle 'agevolazioni fiscali'⁶³ è certamente uno strumento efficace per contribuire alla risoluzione delle problematiche volte a consentire lo sviluppo di aree economicamente depresse meglio prestandosi alle tradizionali politiche basate sull'erogazione delle agevolazioni finanziarie che, peraltro, se operanti

⁵⁹ Per tali aspetti, *amplius*, Garbarino, *Manuale di tassazione internazionale*, 2005, 149 ss.

⁶⁰ L'argomento è stato oggetto di disamina da parte di 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.; MELIS, *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enc. dir.*, 2006, Milano; F. Amatucci, *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 1998.

⁶¹ Giannini, Guerra, in *Leva fiscale per attrarre investimenti*, cit., forniscono un esempio con riferimento al regime di tassazione estone, ove i lavoratori del nostro Paese si troverebbero a pagare un'imposta sui loro redditi da lavoro *flat tax* del 20%, mentre quelli che lavorano per un'impresa italiana resterebbero sottoposti all'Irpef progressiva.

⁶² Cfr. la relazione tecnica al d.l. n. 78 in *gov.it*, 9.

⁶³ Occorre precisare, comunque, che sulla nozione di 'agevolazione fiscale' nel nostro ordinamento vi sono opinioni dottrinali fortemente svalutative mancando un riferimento normativo nonché per la grande eterogeneità di termini e istituti di volta in volta associati a tale area. Così Fiorentino, *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, in Ingrosso, Tesauro (a cura di), cit., Napoli, 2009, 387. In tema anche Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, 41; Basilavecchia, *Agevolazioni, esenzioni e esclusioni*, in *Rass. trib.*, 2002, 425. Giova ricordare, inoltre, quanto sostenuto da La Rosa in *Le agevolazioni tributarie, Trattato di diritto tributario* (diretto da A. Amatucci), Padova, 1994, 407, secondo cui la qualificazione di un'agevolazione va limitata ai casi relativi all'introduzione di una 'spesa fiscale', utilizzando la disciplina del prelievo tributario per concedere in forma diretta sovvenzioni che, però, potrebbero essere disposte anche attraverso contributi e erogazioni pubbliche simili.

indistintamente su tutto il territorio nazionale - sia pure con diverse graduazioni d'intensità - non determinano un 'residuo fiscale'⁶⁴ differenziato tale da creare significative convenienze di spostamento nella localizzazione degli investimenti a favore delle regioni che ne usufruiscono⁶⁵, occorre che esse siano poste in essere con molta cautela. Solo in tal modo, l'uso di una politica fiscale differenziata territorialmente può divenire chiave di volta per attirare investimenti anche internazionali verso aree arretrate e avviare a soluzione l'annoso problema del loro sviluppo economico e sociale.

⁶⁴ Il 'residuo fiscale' è dato dalla differenza tra il valore dei servizi pubblici erogati da uno Stato o da una regione e il carico fiscale complessivo per ottenere tali servizi come percepito da un'impresa che deve decidere quale localizzazione è per essa migliore in vista di nuovi investimenti. Tale categoria concettuale, in pratica, costituisce uno dei parametri attraverso cui Stati sovrani e singole Regioni di uno stesso Paese decidono di porsi in 'concorrenza fiscale' per attrarre nel proprio territorio la maggiore quantità possibile di investimenti internazionali. Il 'residuo fiscale' è influenzato, peraltro, sia dalla politica fiscale in senso stretto che dalle decisioni riguardanti la spesa pubblica e, più in generale, l'efficienza dei servizi pubblici erogati. Un modo di influenzarlo per finalità di sviluppo economico regionale è rappresentato dalla concessione ad opera della Pubblica Amministrazione di agevolazioni (soprattutto contributi), da erogare alle imprese (generalmente) all'atto della promozione di nuovi investimenti. Queste, peraltro, possono essere di varia natura e agiscono secondo logiche differenti: vi possono essere, infatti, incentivi finanziari erogati prevalentemente sotto forma di contributi in conto capitale o in conto interessi, che per la loro concessione necessitano di un'istruttoria 'valutativa' oppure, appunto, incentivi fiscali erogati, essenzialmente, sotto forma di *bonus* o sgravi, di tipo automatico. Entrambe le forme di agevolazione agiscono, comunque, sul predetto 'residuo' modificandolo a favore delle aree depresse ove vengono concesse sebbene gli incentivi abbiano intensità differenziata. A parità di risorse erogate, infatti, la prassi ha dimostrato che gli incentivi fiscali sono più efficaci rispetto a quelli finanziari nel modificare le convenienze d'investimento date dal 'residuo fiscale'. Si pensi ai Paesi (quali, Austria, Belgio, Irlanda, Olanda, Portogallo Regno Unito e Spagna), e le Regioni (Algarve, Baleari, Catalogna, Galles e Scozia) che sono ricorsi in gran parte agli incentivi fiscali per finalità di sviluppo locale. Questi hanno ottenuto maggiori successi rispetto agli altri che hanno confidato maggiormente sugli incentivi finanziari tra vi rientrano proprio le regioni del nostro Meridione ove la politica di sviluppo sia nella forma dell'intervento straordinario che ordinario si è basata, prevalentemente, sulla concessione di incentivi finanziari che hanno comportato un'ingente mobilitazione di risorse. In tal senso v. Moro, *Incentivi fiscali e politiche di sviluppo economico regionale in Europa*, in *Moneta e Credito*, LIV, n. 215, sett. 2001, 343 ss., nonché Id., *Una politica fiscale regionale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Riv. pol. ec.*, vol. XCII, maggio-giugno 2002, 396 ss. In argomento anche Carillo, Papagni, Moro, Vinci (a cura di), *Dualismo, nuove teorie della crescita e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2008.

⁶⁵ Cfr. Franzoni, *Development policies in Italian Mezzogiorno: lesson from the past*; Marelli, Signorelli, *Economic growth and structural features of transition*, Basingstoke and New York, gennaio 2010.