

STORIA ECONOMICA

ANNO VI - FASCICOLO II



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO VI (2003) - N. 2

Articoli

- F.P. CASAVOLA, *La formazione del capitalismo democratico* pag. 205
- L. DE ROSA, *Innovazione e tecnologia nella storia: adagio, andante, andante con moto, andante velocissimo* » 219
- F. D'ESPOSITO, *Le spese della Casa de la Contratación per la conquista e colonizzazione del Nuovo Mondo (1503-1525)* » 235
- P. PECORARI, *Henri Germain, presidente del Crédit Lyonnais, e il problema del cambio spagnolo all'inizio del Novecento* » 251
- M. ROBIONY, *L'inchiesta sulla pellagra in Friuli a metà Ottocento* » 287

Ricerche

- F. BOF, *Mercato dei prodotti per l'agricoltura e associazionismo confessionale nel Veneto (1897-1902)* » 315

Materiali per i futuri storici

- B. MORO, *Per una nuova politica degli incentivi fiscali allo sviluppo del Mezzogiorno: credito d'imposta o riduzione dell'IRE?* » 361

Recensioni

- L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale* (D. Manetti) » 373
- G. PARKER, *La «grande strategia» di Filippo II* (F. D'Esposito) » 374

Libri ricevuti

» 379

Norme redazionali

» 381

MATERIALI PER I FUTURI STORICI

PER UNA NUOVA POLITICA DEGLI INCENTIVI FISCALI ALLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO: CREDITO D'IMPOSTA O RIDUZIONE DELL'IRES?

1. *Il ruolo degli incentivi nella promozione di nuovi investimenti nel Mezzogiorno*

Per attirare nel Mezzogiorno nuovi investimenti dall'esterno dell'area, le politiche promosse ai vari livelli di competenza (regionale, statale e comunitario) fanno ricorso a vari strumenti agevolativi. Il presupposto teorico che sta alla base dell'uso delle varie forme d'incentivazione degli investimenti è che il capitale investito nelle aree depresse sia mediamente meno produttivo di quello investito nelle aree già sviluppate, soprattutto per l'assenza o, quantomeno, l'insufficienza di economie esterne che caratterizzano le stesse aree depresse. L'incentivo serve, appunto, per compensare le maggiori diseconomie e rendere così appetibili nelle decisioni d'investimento anche quelle aree che altrimenti resterebbero indefinitamente escluse da un'adeguata prospettiva di sviluppo economico¹.

I fondamenti microeconomici della politica d'incentivazione possono essere illustrati dall'espressione che definisce il saggio di rendimento interno (SRI) al netto dell'imposizione fiscale. Indicando con j il valore atteso di tale saggio, gli incentivi pubblici (finanziari e fiscali) influenzano la redditività netta di un investimento secondo la relazione

$$1) \quad \sum_{t=0}^T \frac{[R_t(SP_t) + TR_t] - [C_t(SP_t) + A_t]}{(1 + j)^t} = 0$$

dove:

¹ Sulla politica d'incentivazione a livello europeo ed, in particolare, sulla politica di sviluppo del Mezzogiorno, si veda Moro [2001, 2002].

T è l'orizzonte temporale dell'investimento e t è il singolo periodo (ad esempio un anno),

R_t sono i ricavi attesi nel periodo t , che dipendono positivamente dai servizi pubblici erogati SP_t ,

TR_t sono i trasferimenti (contributi finanziari) ottenuti dalla PA con le varie leggi d'incentivazione,

C_t sono i costi attesi, che dipendono negativamente dai servizi pubblici erogati SP_t ,

A_t sono le imposte che ci si aspetta di pagare nel periodo t .

Dalla 1) si evince che esistono almeno tre canali attraverso cui la pubblica amministrazione (PA) agisce sulla redditività netta attesa degli investimenti privati. Il primo è costituito dai servizi pubblici erogati, che qui sono indicati con SP . Essi agiscono come effetti esterni positivi, migliorando i ricavi e riducendo i costi aziendali. Esistono al riguardo indici vari (sulle infrastrutture, le strade, i collegamenti, ecc.) che dimostrano come la quantità e la qualità dei servizi pubblici erogati nelle regioni del Centro-Nord siano superiori a quelle del Mezzogiorno. Per compensare la carenza di tali servizi, la PA interviene col secondo canale costituito dai trasferimenti TR , che assumono la forma di *incentivi finanziari*. Generalmente, questi sono costituiti dai contributi finanziari in conto capitale, in conto interessi e/o in conto occupazione, che le varie leggi nazionali (tra cui la 488/1992) e regionali d'incentivazione erogano per favorire lo sviluppo delle aree arretrate.

Infine, il terzo canale attraverso cui la PA influisce sulla redditività netta dell'investimento è costituito dalle imposte, qui indicate con A . Come si desume dalla formula, una riduzione della fiscalità, diretta e/o indiretta, migliora la redditività netta dell'investimento. Gli *incentivi fiscali* si configurano come una riduzione di A e possono, perciò, essere utilizzati congiuntamente o in alternativa agli incentivi finanziari per migliorare la redditività netta j dell'investimento.

Entrambe le categorie d'incentivi, finanziari e fiscali, a loro volta, possono essere dati, alternativamente o congiuntamente, solo agli investimenti (iniziali o di rinnovo) oppure anche al funzionamento, come accade ad esempio nel caso dei contributi in conto interessi o in conto occupazione, che possono figurare come entrata straordinaria pluriennale del conto economico.

In teoria, come si desume dalla formula 1), non c'è alcuna differenza tra gli incentivi finanziari e quelli fiscali, nonché tra gli incentivi agli investimenti e quelli al funzionamento, nel senso che tutti migliorano il SRI netto dell'investimento. In pratica, tuttavia, bisogna te-

nere conto che gli incentivi fiscali, dove sono stati applicati, si sono rivelati essere più efficienti ed efficaci dei corrispondenti incentivi finanziari; inoltre, è importante tenere conto del fatto che gli incentivi agli investimenti sono consentiti dall'UE, mentre quelli al funzionamento sono tassativamente vietati.

2. *Una guida alla scelta della localizzazione degli investimenti: il ruolo del residuo fiscale*

I motivi di attrazione degli investimenti verso le aree arretrate possono essere vari, ma tra i principali figurano la fiscalità, il mercato del lavoro e le infrastrutture del paese o della regione ospitante (Hannigan [1999, 2000]). Di questi, però, quello più importante in assoluto è il fattore fiscale, mentre il costo del lavoro, le infrastrutture e le relazioni industriali assumono piuttosto il ruolo di pre-requisito (Gunnigle-McGuire [2001]).

Con una politica fiscale adeguata, paesi come l'Irlanda hanno saputo creare le condizioni di convenienza per catturare una notevole fetta d'investimenti esteri. Il parametro che crea tali condizioni di convenienza può essere definito come *residuo fiscale*, dato dalla differenza tra il valore dei servizi pubblici erogati da un paese o da una regione e il carico fiscale complessivamente pagato per ottenere tali servizi, così come è percepito da un'impresa che deve decidere quale sia la localizzazione migliore da dare ai suoi nuovi investimenti.

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

Indicando ancora una volta con SP_t il valore dei servizi pubblici attesi al tempo t così come viene percepito dall'impresa, con TR_t i trasferimenti dalla PA all'impresa e con A_t la corrispondente imposizione fiscale attesa gravante sull'impresa sempre al tempo t (per $t = 0, \dots, T$, dove T sono gli anni di vita economica dell'impresa), il residuo fiscale RF può quindi essere definito dall'espressione

$$2) \quad RF = \sum_{t=0}^{\tau} \frac{SP_t - (A_t - TR_t)}{(1 + i)^t}$$

dove i è il tasso di sconto. Nella formula, i trasferimenti sono rappresentati come imposte negative.

Come si può notare dalla relazione 2), il residuo fiscale aumenta se migliorano quantitativamente e qualitativamente i servizi pubblici e se aumentano i trasferimenti a favore dell'impresa, mentre diminuisce se aumenta l'imposizione fiscale. Perciò, un modo di migliorare il residuo fiscale da parte della PA consiste nell'aumentare gli incentivi finanziari (aumento di TR) oppure quelli fiscali (diminuzione di A).

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

Il residuo fiscale è il parametro con cui gli stati sovrani, ma anche le singole regioni di uno stesso paese, possono farsi concorrenza fiscale, per attirare nel proprio territorio la maggiore quantità possibile di investimenti, sia dall'estero sotto forma di *foreign direct investment* (FDI), sia dalle altre regioni sviluppate dello stesso paese. Esso è influenzato non solo dalla politica fiscale in senso stretto, cioè dalle decisioni inerenti alle entrate tributarie, ma anche dalla spesa pubblica e, più in generale, dall'efficienza dei servizi pubblici erogati.

Non vi è dubbio che sulla base di studi empirici e dell'esperienza maturata dai paesi che ne hanno fatto largo uso, come ap-

punto l'Irlanda, l'utilizzo delle agevolazioni fiscali e, più in generale, della politica fiscale per finalità di sviluppo economico regionale si è dimostrato molto più efficace del ricorso a politiche tradizionali basate sull'erogazione di agevolazioni finanziarie. Ciò spiega altresì perché le politiche d'incentivazione degli investimenti nel Mezzogiorno, basate essenzialmente sulla concessione di contributi finanziari, non siano riuscite ad avere successo, nonostante le ingenti somme stanziare sotto forma di agevolazioni. Peraltro, quando queste operano indistintamente, sia pure con diverse graduazioni d'intensità d'aiuto, su tutto il territorio nazionale, non si determina un residuo fiscale differenziale tale da creare convenienze di spostamento significative nella localizzazione degli investimenti a favore delle regioni meridionali, come invece è avvenuto nel caso dell'Irlanda.

Una modifica nella concessione delle incentivazioni a favore di quelle automatiche di natura fiscale e, più in generale, l'uso di una politica fiscale che sia differenziata territorialmente per finalità di sviluppo economico regionale sembrano essere, quindi, le due chiavi di volta necessarie per attirare sia gli investimenti dall'estero, sia gli investimenti del Centro-Nord verso le aree ancora arretrate del Mezzogiorno e avviare così definitivamente a soluzione l'annoso problema del loro sviluppo economico e sociale².

Il principio che meglio consente l'uso della politica fiscale per finalità di sviluppo economico è quello della neutralità all'importazione applicato a livello regionale. Questa forma di neutralità richiede che i capitali aventi origine in differenti paesi o regioni debbano competere a fiscalità uguale nell'ambito di una stessa regione, ma non necessariamente nell'ambito dello stesso stato. Perciò, ad esempio, nell'ambito del Mezzogiorno italiano si possono creare condizioni di incentivazione fiscale per le imprese che effettuino nuovi investimenti e/o che creino nuova occupazione.

Lo strumento tecnico può essere costituito, oltre che da aliquote fiscali differenziate per territorio, anche dal meccanismo del credito d'imposta. In tal caso, ogni impresa operante nel Mezzogiorno si vede riconoscere un credito d'imposta per i nuovi investimenti e per la nuova occupazione, al posto degli incentivi finanziari tradizionali in

² A una conclusione analoga giungono sia Bollino-Signorelli [2001], sia Jossa [2001]. Al riguardo, si vedano anche le osservazioni di quest'ultimo autore riferite a Moro [2001], con le controdeduzioni, pubblicate in *Moneta e Credito*, vol. 55, n. 219, settembre 2002.

conto capitale. L'incentivo fiscale, come si è detto, risulta automatico ed immediato e presuppone l'esistenza di una riserva fiscale da far valere, cioè l'esistenza di imposte, dirette o indirette, dell'impresa da compensare appunto col credito d'imposta. Si evita in tal modo di finanziare iniziative che poi risultano fallimentari, mentre le iniziative di successo risultano essere molto sensibili agli sgravi fiscali ed ai crediti d'imposta.

L'esigenza di spostare l'accento dall'incentivazione finanziaria a quella fiscale nella politica di sviluppo delle aree arretrate del paese, in particolare nel Mezzogiorno, è stata fatta propria dalla legislazione nazionale con la legge finanziaria 2001 (Art. 8 della legge 388/2000), che ha previsto la concessione di un credito d'imposta a favore dei nuovi investimenti commisurato all'intensità di aiuto già stabilita dalla legge 488/1992 per le zone dell'obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

3. *Le vicende del credito d'imposta in Italia*

Si è detto alla fine del primo paragrafo che in teoria non c'è alcuna differenza tra gli incentivi finanziari e quelli fiscali, nel senso che entrambi migliorano il SRI netto dell'investimento. In pratica, tuttavia, bisogna tenere conto sia del fatto che gli incentivi fiscali sono più efficienti ed efficaci dei corrispondenti incentivi finanziari, sia del fatto che essi sono consentiti dall'UE solo agli investimenti, mentre quelli al funzionamento sono vietati.

Quando, infatti, la Commissione europea, nel periodo 1999-2000, ha negato il suo benestare alla proposta del governo italiano di applicare un'aliquota IRPEG ridotta alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, ha motivato il suo rifiuto sostenendo che gli incentivi fiscali generalizzati a favore degli investimenti nel Mezzogiorno, per poter essere autorizzati, devono superare il doppio filtro della disciplina degli *aiuti di stato* e del *codice di condotta* sulla fiscalità delle imprese. In particolare, bisogna rispettare le seguenti due condizioni: a) l'agevolazione deve contribuire in misura trasparente a sostenere gli investimenti nella regione sfavorita e b) non sono comunque consentite misure fiscali che riducano le spese correnti delle imprese, senza essere specificamente collegate a nuovi investimenti e nuova occupazione, in quanto costituirebbero aiuti al funzionamento (Cerretelli [1999], Brivio [2000], Moro-Padovani [2000], Moro [2002]). L'UE, dunque, mentre resta fermamente contraria agli aiuti al funzionamento

delle imprese, ammette invece come perfettamente compatibili con la doppia disciplina degli aiuti di stato e del codice di condotta le misure che sostengano i nuovi investimenti, la nuova occupazione e l'emersione dal lavoro nero.

Questa interpretazione ha spianato la strada agli incentivi fiscali per nuovi investimenti e nuova occupazione previsti dalla legge finanziaria del 2001 (rispettivamente gli articoli 8 e 7 della legge 388/2000 e successive modificazioni). In particolare, l'articolo 8 prevede, come si è detto alla fine del precedente paragrafo, la concessione di un credito d'imposta a favore delle imprese che realizzano nuovi investimenti nelle regioni dell'obiettivo 1, commisurato all'ammontare di agevolazione previsto dalla legge 488/1992. Esso si applica, perciò, almeno inizialmente, nella misura massima dell'intensità d'aiuto per finalità di sviluppo regionale (35% di equivalente sovvenzione netto per tutte le imprese, più il 15% di equivalente sovvenzione lordo per le PMI), può essere usato per compensare tutte le imposte e i contributi, non è cumulabile con altri aiuti di stato a finalità regionale ed è fatto vale dalle imprese in via automatica in sede di conguaglio fiscale col modello F24.

L'incentivo fiscale per nuovi investimenti nel Mezzogiorno introdotto dall'articolo 8 della legge 388/2000 ha avuto un successo immediato, segno del particolare favore con cui le imprese hanno accolto la nuova opportunità di agevolazione. Nel corso del 2002, infatti, con la prima applicazione della normativa, sono state presentate 19.764 domande di agevolazione, di cui ne sono state accolte non più del 10%, per uno stanziamento di 870 milioni di euro. L'eccesso di successo della normativa ha spinto il governo a sospendere il regime di aiuti, per esaurimento dei fondi stanziati, dall'8 luglio 2002 al 31 marzo 2003. Segue una continua revisione della normativa volta a sminuirne l'efficacia sino alla sua sospensione a tempo indeterminato avvenuta ad aprile 2003.

Il DL 138 del 8 luglio 2002 (convertito in legge 178 dell'8 agosto 2002) introduce un tetto alle risorse disponibili, stanziando 870 milioni di euro per il 2002 e 1.740 milioni per il 2003 e il 2004, introduce la procedura telematica per la presentazione delle domande e il principio del diniego del contributo per l'esaurimento dei fondi stanziati, il che segna la fine dell'automatismo. Infine, il DL in questione riduce di 15 punti l'intensità d'aiuto per tutte le regioni e prevede la restituzione dei crediti già maturati in 15 anni (10% nel 2003 e 6% all'anno nei successivi 15 anni).

Segue il DL 12 novembre 2002, n. 253, che sospende, come si è

già detto, l'utilizzo del credito d'imposta fino al 31 marzo 2003 e prevede, dopo un'opportuna ricognizione degli investimenti realizzati, la ripresa dell'utilizzazione del credito dal 31 marzo 2003 (poi prorogato al 10 aprile dall'articolo 62 della finanziaria 2003). Segue la legge finanziaria del 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289), che all'articolo 62 introduce nuove disposizioni che regolano il monitoraggio degli utilizzi e la ripresa delle erogazioni dal 10 aprile 2003, la presentazione delle istanze di rinnovo per via telematica e la possibilità di presentare nuove istanze dal 1 gennaio 2003. Inoltre, vengono definiti i vincoli di utilizzo del credito d'imposta e l'ordine cronologico di evasione delle domande, nonché la rideterminazione delle risorse finanziarie.

I chiarimenti all'articolo 62 sono dati con Circolare n. 32/E dell'Agenzia delle Entrate del 3 giugno 2003, dove si determinano i nuovi vincoli di utilizzo: per i crediti prima dell'8 luglio 2002, entro i limiti di stanziamento di 450 milioni di euro per il 2003 e 250 milioni per gli anni successivi. Le aliquote corrispondenti (rese note dal Decreto del Ministro dell'Economia dell'8 aprile 2003, n. 82) sono, come si è già detto, il 10% per il 2003 e il 6% per i successivi 15 anni. Per i crediti maturati dopo l'8 luglio 2002, fino alla concorrenza del 35% nel 2003 e del 70% e del 100% rispettivamente nei due anni successivi. Infine, per i nuovi crediti dal 1 gennaio 2003 sono fissati limiti di utilizzo (minimi e massimi) secondo un piano fissato dall'impresa al momento della richiesta.

Il primo aprile 2003 si riaprono i termini per le domande. Il 13 giugno l'Agenzia delle entrate comunica l'esaurimento dei fondi disponibili per il 2003. Le risorse a disposizione per tale anno sono interamente assorbite dalle domande scartate nel 2002, che godono di un diritto di precedenza. Tutte le nuove domande (circa 20.000) vengono respinte per mancanza di copertura finanziaria³.

Nel frattempo, il governo ha mandato avanti la riforma dell'imposizione sulle società e sugli enti commerciali, in applicazione dell'articolo 4 legge delega n. 80/2003 per la riforma del sistema fiscale

³ Le reazioni a queste decisioni del governo non si fanno attendere e pongono in rilievo il fatto che lo stato non adempie agli impegni assunti, per cui ne risulta minato il suo rapporto di fiducia con gli imprenditori. La Confindustria chiede il recupero del 25% dei crediti già maturati nel 2003 e l'estinzione del credito rimanente nei tre anni successivi, minacciando il ricorso al TAR, mentre il ministro dell'Economia si impegna a rivedere l'intera normativa, cosa che alla fine del 2003 non è ancora avvenuta.

statale. Il testo della delega è stato presentato in Parlamento nel mese di settembre 2003 ed approvato definitivamente per la sua entrata in vigore dal 1 gennaio 2004. Tra le novità più importanti, è prevista la sostituzione dell'IRPEG con l'IRES, la nuova imposta sul reddito delle società, con l'aliquota ridotta su tutto il territorio nazionale dal 34 al 33%.

L'obiettivo della riforma è quello di allineare la fiscalità d'impresa italiana al migliore standard europeo. Si mira in specie ad un modello fiscale quanto più possibile neutrale e razionale, attrattivo e competitivo. Dentro questo quadro, è possibile collocare la proposta illustrata nel paragrafo seguente volta a dare un suggerimento per l'avvio anche in Italia di una politica fiscale differenziata regionalmente e finalizzata alla soluzione del problema dello sviluppo del Mezzogiorno.

4. Una proposta operativa di politica fiscale differenziata regionalmente per risolvere il problema del credito d'imposta e rilanciare la politica di sviluppo del Mezzogiorno

La soluzione del problema del credito d'imposta e quello di una fiscalità differenziata a livello regionale s'incrociano e si fondono in un unico problema: come ripensare alla politica fiscale per lo sviluppo del Mezzogiorno?

In questo paragrafo, si vuole dimostrare che esiste la possibilità di trasformare la normativa sul credito d'imposta in una politica fiscale differenziata regionalmente, in grado di risolvere effettivamente e definitivamente il problema dello sviluppo del Mezzogiorno. Per conseguire questo risultato, occorre da un lato risolvere il problema della copertura finanziaria del credito d'imposta, perché così come è stato configurato dall'attuale normativa esso richiede a monte un apposito stanziamento di bilancio che ne preveda la copertura finanziaria. Dall'altro, occorre trarre le debite conclusioni dalla normativa europea sugli aiuti di stato e sul codice di condotta, per individuare gli spazi esistenti all'adozione di una politica fiscale che sia differenziata territorialmente, di modo che sia veramente neutrale, cioè in grado di uguagliare effettivamente il residuo fiscale a livello regionale tra Mezzogiorno e Centro-Nord⁴.

⁴ Sugli spazi di manovra consentiti dalla normativa europea sugli aiuti di stato e sul codice di condotta, si vedano i due precedenti lavori Moro [2001, 2002].

La soluzione a questo problema si trova trasformando il credito d'imposta in uno sconto IRES d'importo equivalente. In altri termini, se si mantengono invariati i presupposti applicativi della normativa sul credito d'imposta, ovvero la finalizzazione della misura agevolativa a favore degli investimenti in modo da escludere che essa si possa configurare come un aiuto al funzionamento, è sufficiente modificare solo le modalità di utilizzo del beneficio fiscale, senza incorrere in un veto da parte della Commissione Europea. L'idea è che l'equivalente del credito d'imposta possa essere sostituito da un abbattimento IRES per un periodo di tempo non inferiore ai 20 anni. A tal fine, sarebbe sufficiente l'approvazione di una norma che stabilisse che nelle regioni attualmente interessate dall'obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno, l'aliquota IRES è ridotta di 20 punti percentuali (dal 33 al 13%) a favore delle imprese che hanno titolo per l'applicazione del credito d'imposta di cui all'articolo 8 della legge 388/2000, stabilendo altresì che la misura agevolativa verrebbe concessa per un periodo non inferiore ai 20 anni.

Innanzitutto occorre dimostrare che la nuova misura agevolativa è equivalente in termini quantitativi al credito d'imposta già in vigore. A tal fine, si consideri che gli investimenti dichiarati al 13 settembre 2002 al Ministero del Tesoro in applicazione della normativa sul credito d'imposta sono pari a 9,94 miliardi di euro, per un totale di crediti d'imposta richiesti di 4,07 miliardi. L'agevolazione media richiesta in base alla normativa vigente a quella data, quindi, è pari al 40,9% degli investimenti dichiarati. Questa, come si è già detto, corrisponde all'intensità d'aiuto già prevista per le regioni dell'obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno, peraltro corrispondente a quella della principale legge d'incentivazione finanziaria oggi esistente in Italia, costituita dalla 488/1992.

Un abbattimento IRES nel Mezzogiorno di 20 punti percentuali per 20 anni, per un investimento di 100 euro con rendimento lordo prima delle imposte del 15%, corrisponde a un beneficio fiscale annuo di 3 euro (in pratica il 20% di 15). Il valore attuale di una rendita unitaria per 20 anni scontata al 4% annuo (tasso di mercato) è pari a 13,6. Perciò, moltiplicando per i 3 euro di beneficio fiscale annuo, per ogni 100 euro d'investimenti agevolati nel Mezzogiorno si ottiene un vantaggio fiscale di 40,8 euro, che sono direttamente confrontabili col corrispondente vantaggio fiscale del credito d'imposta sopra calcolato in 40,9 euro. In altri termini, l'idea è che l'incentivo fiscale previsto dal credito d'imposta possa essere trasformato in un'esenzione fiscale finanziariamente equivalente.

Dal confronto tra le due forme d'incentivazione, si evince che il credito d'imposta riguarda tutte le imposte (IRPEF, IRES, IRAP, IVA, ritenute alla fonte, imposte sostitutive, sanzioni amministrative sui redditi e sull'IVA, tasse di vidimazione e diritto annuale CCIAA), gli oneri previdenziali (INPS, INPSAI) e assicurativi (INAIL), è spalmato dai 3 ai 15 anni e resta in vigore solo sino al 31 dicembre 2006. Ciò che maggiormente rileva, però, è che esso ha bisogno di una adeguata copertura finanziaria.

L'abbattimento di 20 punti percentuali dell'IRES, invece, riguarda solo questa imposta, sarebbe esteso per 20 anni e resterebbe in vigore fino a quando il PIL pro capite del Mezzogiorno non risultasse allineato con quello del Centro-Nord. Infine, esso non avrebbe bisogno di copertura finanziaria. Al riguardo, si possono ipotizzare le seguenti due situazioni estreme. Nella prima, il tasso d'investimento nel Mezzogiorno resta quello attuale. In tal caso, per ogni 100 euro d'investimenti agevolati, ipotizzando sempre una redditività media prima delle imposte del 15% (ipotesi peraltro ottimistica nel caso degli investimenti agevolati), lo stato incassa 3 euro all'anno di IRES in meno, ma nel contempo risparmia oltre 40 euro all'anno di agevolazioni previste sotto forma di credito d'imposta sino al 2006, data finale dell'attuale Quadro Comunitario di Sostegno.

Nella seconda ipotesi, se la nuova misura agevolativa avrà il successo sperato e riuscirà ad attirare una notevole mole d'investimenti, sia dal Centro-Nord, sia dall'estero sotto forma di FDI, anche le entrate tributarie in conto IRES aumenteranno, sia pure per l'aliquota del 13% e non del 33%. L'ampliamento della base imponibile potrà più che compensare la diminuzione dell'aliquota, risolvendo al contempo sia il problema della copertura finanziaria, sia soprattutto il problema dello sviluppo del Mezzogiorno.

Per concludere, si possono riassumere i seguenti vantaggi dell'abbattimento dell'IRES:

a) si avrebbe la certezza ventennale dell'agevolazione sui profitti realizzati dai nuovi investimenti nel Mezzogiorno, il che costituirebbe motivo di forte attrazione degli investimenti, come testimonia il successo del modello irlandese e come dichiarato altresì dai dirigenti delle grandi multinazionali insediatesi proprio in Irlanda;

b) si realizzerebbe un allineamento dello standard competitivo fiscale del Mezzogiorno a quello di questo paese. L'aliquota d'imposta nominale sul reddito d'impresa per nuovi investimenti diventerebbe del 13%, quindi direttamente confrontabile con quella irlandese del 12,5%. Solo così è possibile ipotizzare che il Mezzogiorno

possa fare una concorrenza fiscale che risulti confrontabile con questo paese;

c) nessun *deficit* di entrate si verificherebbe per lo stato, in quanto nulla cambierebbe dell'attuale capacità contributiva del sistema. L'agevolazione riguarderebbe solo i nuovi investimenti, sui quali comunque lo stato incassa tutte le altre imposte oggi percepite, più il restante 13% dei nuovi profitti d'impresa;

d) più successo avrà la misura agevolativa, più le entrate tributarie aumenteranno anche in conto IRES, per effetto dell'allargamento della base imponibile;

e) infine, risolverebbe anche il problema del *phasing out* per le regioni in procinto di uscita dall'attuale obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno. Al riguardo, infatti, alcune regioni il cui reddito pro capite ha già superato o è in procinto di superare il 75% di quello medio europeo (tenuto conto che con l'entrata dei 10 nuovi paesi aderenti all'Unione quest'ultimo si abbassa di livello), tra cui la Sardegna e la Basilicata, si trovano proprio in questa situazione e nel 2006 si troveranno con una forte decurtazione di risorse comunitarie senza che a tutt'oggi siano previste politiche alternative d'intervento.

BENIAMINO MORO
Università di Cagliari

Bibliografia

- BOLLINO A.-SIGNORELLI M. [2001], «Regional Production Functions, Institutions and «Employment Policies» for Southern of Italy», *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 1, pp. 3-35.
- CERRETELLI A. [1999], «Sgravi al Sud, no di Monti a Visco», *Il Sole-24 Ore*, 23 settembre, p. 13.
- HANNIGAN K. [1999], *Survey of MNCs in Ireland: Results of 2nd Annual Survey of Competitiveness*, Dublin, Irish Management Institute.
- HANNIGAN K. [2000], «Ireland's Economic Performance: a View from the MNCs», *Irish Business & Administrative Research*, vol. 21, pp. 69-73.
- JOSSA B. [2001], «Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto», *Rivista Economica del Mezzogiorno*, vol. 15, pp. 399-430.
- MORO B. [2001], «Incentivi fiscali e politiche di sviluppo economico regionale in Europa», *Moneta e Credito*, vol. 54, n. 215, pp. 343-88.
- MORO B. [2002], «Una politica fiscale regionale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno», *Rivista di Politica Economica*, vol. XCII, pp. 395-441.
- MORO F.-PADOVANI R. [2000], «Non tutto va buttato dell'IRPEG ridotta», *Il Sole-24 Ore*, 2 dicembre.