

La politica ottimale per il Mezzogiorno: un commento a Moro

BRUNO JOSSA

In uno scritto recente ho sostenuto la tesi che la politica ottimale per il Mezzogiorno non è il *laissez faire*, né l'intervento diretto dello stato nell'economia, ma un intervento pubblico, anche "massiccio", realizzato mediante leggi generali e astratte, che per loro natura sono di tipo non discrezionale (cfr. Jossa 2001). La *ratio* di questa proposta è duplice: da un lato, quella di evitare i vizi tipici dell'intervento pubblico discrezionale, che viene usato dai politici per perseguire i loro interessi e rallenta e impaccia le scelte imprenditoriali, dall'altro, quello di favorire lo sviluppo "dal basso". Questo secondo vantaggio nasce dal fatto che un intervento non discrezionale e generalizzato favorisce allo stesso modo le piccole, le medie e le grandi imprese, laddove l'intervento discrezionale favorisce, di regola, le grandi imprese, per lo più di provenienza esterna al Mezzogiorno, a danno delle PMI locali. La necessità di un intervento generalizzato a favore di una zona meno sviluppata si giustifica con l'esistenza delle "diseconomie esterne", che frenano lo sviluppo di *tutte* le imprese che operano in quella zona.

Ha destato, perciò, in me meraviglia leggere l'articolo scritto contemporaneamente da Beniamino Moro (2001) e pubblicato nel numero 215 di questa rivista, che raggiunge lo stesso risultato con argomentazioni di segno opposto. Moro distingue tra le agevolazioni finanziarie tradizionali, di tipo discrezionale, e le incentivazioni fiscali di tipo automatico e, dopo aver lamentato l'estensione delle politiche di incentivazione su tutto il territorio nazionale (che si è avuta con la fine del carattere aggiuntivo dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno), scrive:

□ Università degli Studi di Napoli, Dipartimento di teoria economica e applicazioni, Napoli; e-mail: bruioffa@unina.it.

«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»

per risolvere l'annoso problema del Mezzogiorno (*ibid.*, p. 347).

Su questa conclusione concordo appieno con Moro. Ma la motivazione con la quale egli giustifica quelle «due chiavi di volta» mi appare strana e non convincente. La motivazione è che nel Mezzogiorno bisogna favorire soprattutto gli investimenti esterni, come l'esperienza storica sta a dimostrare. Questa esperienza storica, egli scrive, è sia quella della nostra politica regionale, che ha avuto successo solo nel periodo 1960-75, quando si è proceduto a massicci trasferimenti di capitali dal Centro-Nord al Sud del paese, sia quella di altri paesi, come l'Irlanda.

Moro non chiarisce se gli incentivi fiscali che egli propone debbano essere generalizzati, cioè estesi a tutte le imprese industriali del Mezzogiorno, oppure "mirati", cioè limitati, ad esempio, alle imprese che creino più occupazione, ai settori più innovativi o alle imprese di una certa dimensione. Perché, allora, egli dice che gli incentivi fiscali favoriscono soprattutto gli investimenti esterni? Ogni incentivazione limitata territorialmente, di qualunque natura sia, crea maggiori convenienze a investire nell'area agevolata, sia per le imprese esterne all'area, sia per le imprese interne (le quali, se ricevono sussidi, sono maggiormente in grado di resistere alla concorrenza esterna). Perché, dunque, ripeto, Moro dice che gli incentivi fiscali, a differenza di quelli finanziari, e gli incentivi automatici, a differenza di quelli discrezionali, favoriscono soprattutto gli investimenti esterni?

Investimenti esterni, per il Mezzogiorno, sono anche gli investimenti settentrionali, come l'esperienza storica del periodo 1960-75 sta ad indicare. Come si può, allora, sostenere che gli incentivi fiscali inducono nel Mezzogiorno più investimenti del Centro-Nord, rispetto agli incentivi finanziari di tipo discrezionale? Gli investimenti delle grandi imprese settentrionali del periodo 1960-75 sono stati largamente favoriti dalla discrezionalità allora esistente, i quali, si può credere, forse non si sarebbero fatti se gli incentivi, in quegli anni, fossero stati di tipo fiscale e generalizzati.

Bisogna, quindi, ritenere che nel privilegiare gli incentivi automatici Moro pensi agli investitori esteri, che più difficilmente si rasse-

gnano a subordinare le loro iniziative alla discrezionalità di una burocrazia estranea e a “trattare” eventualmente con essa e con il governo. Ciò è confermato dal resto dell’articolo ove l’autore discute a lungo di neutralità fiscale e, in particolare, della scelta tra una neutralità interna o all’esportazione di capitali e una neutralità esterna o all’importazione di capitali. La prima è quella che tratta allo stesso modo tutti i residenti, sia che investano nel proprio paese sia che investano all’estero, ed è tale che, se uno stato abbassa il livello della sua imposizione fiscale sui rendimenti dell’attività produttiva, gli investitori residenti all’estero non sono maggiormente indotti a investire nel paese di cui trattasi. La seconda forma di neutralità fiscale è, invece, quella realizzata tra residenti e non residenti, nel senso che tassa allo stesso modo i capitali aventi origine in paesi e regioni diversi. In tal caso si viene a generare una concorrenza internazionale per attrarre capitali, perché, se un paese abbassa le sue imposte, ciò attira capitali dall’estero.

Moro espone con competenza e in dettaglio le vicende della legislazione su neutralità e concorrenza fiscale in Europa e le ragioni pro e contro i due diversi tipi di neutralità; e osserva che, nonostante l’evoluzione della teoria a riguardo, la Commissione europea è ancora legata a una concezione di neutralità all’esportazione di capitali. Ma,

«finché il principio guida prevalente nell’ambito comunitario rimane quello della neutralità all’esportazione, non vi può essere lo spazio per l’uso della fiscalità per finalità di sviluppo economico regionale» (*ibid.*, p. 386).

Egli auspica, pertanto, che gli orientamenti della Commissione, che già vanno cambiando, mutino ulteriormente e che la neutralità all’importazione venga decisamente favorita, in modo da rendere possibile un flusso di capitali esteri nel Mezzogiorno.

Moro sa che oggi in Italia è difficile avere benefici fiscali che favoriscano il Sud rispetto al Nord e punta, pertanto, soprattutto sulla concorrenza che l’Italia può fare agli altri paesi riducendo ovunque la sua pressione fiscale. Egli, certo, si sofferma a lungo ad argomentare che benefici fiscali limitati al Mezzogiorno sono ben fondati teoricamente; e critica la Commissione Europea per aver ripetutamente bocciato le proposte del governo italiano di introdurre benefici fiscali territorialmente delimitati alla parte più arretrata del paese. Date tuttavia le opinioni attuali del governo e della Commissione, egli auspica per il Mezzogiorno anche, e forse soprattutto, investimenti di imprese estere.

Se questa è la linea centrale del suo ragionamento, tuttavia, due osservazioni si impongono. La prima è che negli ultimi anni gli investimenti esteri si sono concentrati quasi esclusivamente in Gran Bretagna, Olanda, Spagna e Irlanda, lasciando all'Italia solo le briciole; ed è difficile che la situazione possa molto cambiare per il nostro paese (e per il Mezzogiorno, in particolare) fin quando avremo un debito pubblico che è ancora quasi il doppio della media europea e fin quando mafia e camorra spadroneggeranno nelle regioni meridionali. La seconda osservazione è, poi, che Moro usa a torto argomenti di teoria economica per difendere la sua semplice tesi. Egli vuole per il Mezzogiorno uno sviluppo "dall'esterno"; ma esterne al Mezzogiorno, ripeto, non sono solo le imprese estere, bensì anche quelle settentrionali e non vi è alcuna ragione per credere che gli incentivi fiscali automatici favoriscano gli investimenti delle imprese del Nord nel Mezzogiorno più degli incentivi discrezionali. Gli incentivi automatici sono, per loro natura, generali e stimolano, quindi, innanzitutto gli investimenti delle imprese locali, che sono soprattutto piccole e medie imprese. Sono gli incentivi discrezionali che tendono a favorire maggiormente gli investimenti delle grandi imprese del Nord, più propense delle PMI ad affrontare il lungo e incerto iter di incentivi che non si sa se verranno concessi e che richiedono una costosa attività di *lobbying*.

Per dirla in breve, è l'argomento centrale dell'articolo di Moro, secondo il quale gli incentivi fiscali automatici favorirebbero gli investimenti esterni, che non appare convincente. Nello scritto citato all'inizio io ho sostenuto la tesi opposta, secondo la quale gli incentivi automatici favoriscono lo sviluppo "dal basso".

Per essere più chiaro, osservo di nuovo che sono completamente d'accordo con Beniamino Moro nel sostenere la tesi che la politica ottimale per il Mezzogiorno è quella che si realizza mediante l'introduzione di incentivi automatici limitati alle regioni meno sviluppate; e credo anche che tali incentivi, uniti ad altre misure di risanamento, potrebbero attirare nel Mezzogiorno molti investimenti esterni, che sono preziosi per lo sviluppo economico. Non trovo, tuttavia, corretta la tesi che gli incentivi fiscali favorirebbero in particolare gli investimenti esterni, perché mi sembra chiaro che un grande pregio degli incentivi automatici sia quello di non discriminare a danno delle piccole e medie imprese, che sono per lo più imprese locali. A mio modo di vedere, ripeto, gli incentivi automatici sono una terza via, diversa dal *laissez faire* e dall'intervento diretto dello stato nell'economia, che

favorirebbe lo sviluppo “dal basso” o, almeno, eviterebbe lo sviluppo “dall’alto”.

BIBLIOGRAFIA

- JOSSA B. (2001), “Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall’alto”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, anno XV, n. 3, pp. 399-430.
- MORO B. (2001), “Incentivi fiscali e politiche di sviluppo economico regionale in Europa”, *Moneta e Credito*, vol. LIV, settembre, pp. 343-88.