

La politica ottimale per il Mezzogiorno: una risposta a Jossa

BENIAMINO MORO

La posizione comune con Bruno Jossa è sintetizzata alla fine della sua nota quando egli scrive che gli incentivi fiscali, di natura automatica, costituiscono la politica ottimale per il Sud, aggiungendo di ritenere «che tali incentivi, uniti ad altre misure di risanamento, potrebbero attirare nel Mezzogiorno molti investimenti esterni, che sono preziosi per lo sviluppo economico» (p. 282). Più in generale, rilevo che vi è un'ampia convergenza di vedute con la sua analisi, soprattutto dove si riconosce agli strumenti d'intervento automatici e non discrezionali (che hanno il vantaggio di tagliare fuori sia la burocrazia, sia l'attività di *lobbying*) una maggiore efficacia nel sostenere lo sviluppo economico locale. Concordo inoltre che debito pubblico, mafia e camorra hanno giocato e tuttora giocano un ruolo negativo importante, e tuttavia non decisivo, nell'ostacolare il processo di sviluppo (tutti argomenti peraltro ricorrentemente richiamati nella letteratura sul Mezzogiorno).

L'unico aspetto sul quale apparentemente sembrerebbe non esservi concordanza di analisi riguarda l'influenza degli incentivi fiscali sugli investimenti esterni. Ma la divergenza mi sembra più nominalistica (perciò apparente) che reale. In nessuna parte del mio saggio, infatti, ho affermato, come mi attribuisce Jossa, che «nel Mezzogiorno bisogna favorire soprattutto gli investimenti esterni» (p. 280) o che «gli incentivi fiscali automatici favorirebbero gli investimenti esterni» (p. 282). Queste ultime due osservazioni esulano dalla mia analisi ed esprimono opinioni piuttosto che relazioni di carattere scientifico.

□ Università degli Studi di Cagliari, Facoltà di Economia, Cagliari; e-mail: moro@unica.it.

Al riguardo, parto dalla constatazione retrospettiva che gli incentivi finanziari (contributi in conto capitale, in conto interessi e in conto occupazione) non hanno stimolato a sufficienza né gli investimenti locali, né quelli esterni necessari a sostenere un elevato processo di sviluppo economico del Sud. Inoltre, sostengo che i soli investimenti locali, per lo più di piccole e medie dimensioni, non sono sufficienti a far decollare il Mezzogiorno, come la recente esperienza di politiche attive a favore delle imprese locali di quest'area ha dimostrato. Perciò occorre rivolgere l'attenzione a nuovi strumenti d'intervento.

Guardando ad altre esperienze europee (Irlanda, Spagna, Gran Bretagna, Olanda) emerge palesemente che la politica fiscale ha avuto un ruolo determinante nel processo di sviluppo locale. Perciò questa (compresi gli incentivi fiscali al posto di quelli finanziari) può essere utilizzata efficacemente per promuovere il processo di sviluppo delle aree arretrate ancora esistenti in Europa, compreso il nostro Mezzogiorno. Nella mia analisi, gli incentivi fiscali e, più in generale, la politica fiscale agiscono indifferentemente sugli investimenti esteri come su quelli locali e di entrambi si ha bisogno per sostenere un processo di sviluppo accelerato simile a quello irlandese.

Non concordo con la tesi di Jossa che «l'intervento discrezionale favorisce, di regola, le grandi imprese, per lo più di provenienza esterna al Mezzogiorno, a danno delle PMI locali» (p. 279). Tolto il periodo 1960-'75, infatti, in cui ciò è avvenuto soprattutto a opera delle Partecipazioni statali, negli ultimi 25-30 anni l'intervento discrezionale si è rivolto pressoché esclusivamente alle PMI locali (alimentando peraltro l'attività di *lobbying*), come è confermato dalla programmazione negoziata (contratti d'area e patti territoriali in particolare). L'unico intervento che si rivolga anche al capitale esterno dell'area (ma sappiamo che lo fa in maniera distorsiva e inadeguata attraverso gli incentivi finanziari) è la legge 488/92.

L'esperienza dell'Irlanda dimostra, invece, che il problema dello sviluppo economico può essere risolto anche nell'arco di 10-15 anni, se agli investimenti locali (che comunque vengono fatti anche a legislazione vigente) si riesce ad aggiungere (attirandoli con un'opportuna politica fiscale, quindi con la concorrenza fiscale) una dose massiccia di investimenti esterni (concordo peraltro che sono da considerare esterni anche gli investimenti nel Mezzogiorno di imprese del Centro-Nord). L'Irlanda in 10 anni, grazie proprio all'afflusso di capitali dal-

l'esterno e non certo con i soli investimenti locali, ha praticamente risolto il suo problema di sviluppo economico, passando da un reddito medio pro capite pari al 73,8% del reddito medio europeo nel 1990 (molto vicino a quello allora vigente nel Mezzogiorno, pari al 70%) al 123,3% nel 2001. Orbene, l'Irlanda è il paese europeo con la più bassa fiscalità in assoluto sul reddito d'impresa (l'aliquota d'imposta sui redditi delle società sino al 2001 era del 10%, passata nel 2002 al 12,5%).

Gli incentivi fiscali e, più in generale, la politica fiscale agiscono nel favorire sia gli investimenti esterni, sia quelli interni, ma l'interesse maggiore di tale politica è rivolto ai primi piuttosto che ai secondi. Per sostenere un processo di sviluppo di lungo periodo, infatti, i soli investimenti interni non sono sufficienti, come lo stesso Jossa concorda. Occorre che a essi si sommino anche adeguati investimenti esterni, che come si è detto possono essere attirati dagli incentivi fiscali più facilmente che non da quelli finanziari, come la stessa esperienza irlandese dimostra.

La concorrenza fiscale, peraltro, è il fattore che ha convogliato gli investimenti esteri anche in Gran Bretagna, Olanda e Spagna, oltre che in Irlanda, come giustamente ricorda lo stesso Jossa. Il 68% degli investimenti esteri diretti in Europa sono attirati da questi paesi, mentre i tre maggiori paesi continentali (Francia, Germania e Italia) attirano insieme meno capitali della sola Spagna (15% del totale). Orbene, le aliquote fiscali nel primo gruppo di paesi sono tra le più basse d'Europa. È a questi, perciò, che dobbiamo guardare, se si vuole fare concorrenza fiscale nell'attrarre investimenti esteri.

Una politica fiscale con aliquote sui redditi d'impresa più basse nel Mezzogiorno avrebbe una potenzialità elevata nell'attrarre capitali dall'esterno dell'area (soprattutto dal Centro-Nord). Peraltro, che gli incentivi fiscali ricevano il forte gradimento anche degli imprenditori locali, in alternativa a quelli finanziari (inefficaci, costosi, burocratici, tardivi e fortemente distorsivi tra le aziende che svolgono la stessa attività), risulta anche dall'elevato successo dell'articolo 8 della finanziaria 2001 (legge 388/2000), che prevede appunto la possibilità di convertire gli incentivi finanziari previsti dalla legge 488/92 in corrispondenti incentivi fiscali, sotto forma di credito d'imposta regolabile per il pagamento delle principali imposte (Irpeg, Irpef, Iva e contributi sociali). Secondo recenti dati del Ministro del Tesoro, infatti, più di 500 milioni di euro sono stati concessi sotto forma di credito d'imposta

nei primi 8 mesi di applicazione della normativa in questione (maggio-dicembre 2001). Recentemente, peraltro, il Parlamento (con l'approvazione del decreto fiscale omnibus) ha reso cumulabili i benefici di tale norma con le esenzioni fiscali degli utili reinvestiti (Tremonti-bis), per cui un ulteriore passo avanti è stato compiuto nell'uso dell'incentivazione fiscale per finalità di sviluppo economico regionale.