

Mezzogiorno tra crisi economica e intervento pubblico

di Adriano Giannola* e Michele G. Giuranno**

ABSTRACT

Mezzogiorno between economic crisis and public intervention. This special issue includes five contributions dedicated to the economy of the South. The works analyze various aspects of the southern economy related to the economic crisis that has characterized the last decade. The treated aspects range from the consolidation of public finances to the redistributive consequences of the increase in public spending for interests on sovereign debt. The results highlight the pro-cyclical characteristics of transfers to the southern regions, reflecting the sacrifice made by the South for the revival of the national economy. Sacrifice is also witnessed by the effects of the economic policies of the last few years that, implemented at national level, have produced different results on a regional scale, strengthening the North-South divide in the country. Moreover, the growth of the southern economy cannot ignore the infrastructural enhancement of transports. The latter are essential to make the Mezzogiorno the leading economy for the growth of the Mediterranean basin.

JEL: H12, H20, H63, H70, I52

Keywords: interregional inequalities, transfers, economic policies, public infrastructures

1. Introduzione

L'idea di dedicare un numero speciale all'Economia del Mezzogiorno nasce in occasione dell'organizzazione della tavola rotonda sul tema "Fiscal consolidation and territorial inequalities" di chiusura del XXVIII Congresso Annuale della Società Italiana di Economia Pubblica (SIEP), tenutosi per la prima volta in una Università meridionale il 21-23 settembre 2016 presso l'Università del Salento a Lecce. Alcuni contributi della tavola rotonda hanno formato un primo nucleo di questo numero speciale.

* SVIMEZ, Via di Porta Pinciana 6, 00187, Roma. E-mail: presidenza@svimez.it.

** Department of Management, Economics, Mathematics and Statistics, University of Salento, Complesso Ecotekne, Strada per Monteroni, 73100 Lecce, Italy. Tel: 0039 0832 29 8773; Fax: ++39 0832 298757. E-mail: michele.giuranno@unisalento.it.

I lavori presentati mettono in luce come, pur in presenza di shock esogeni simmetrici, le dinamiche regionali tendano a seguire sentieri spesso divergenti. Ha senso, pertanto, analizzare le dinamiche economiche di una macroarea come il Mezzogiorno, distinguendola dal contesto economico nazionale in cui si colloca.

La tabella 1 mostra l'asimmetria delle politiche economiche di austerità. A fronte di un aumento del carico fiscale di circa 3,2 punti percentuali a livello nazionale, distribuito abbastanza uniformemente sul territorio nazionale, i tagli della spesa pubblica al Sud sono passati dal 4,5% del PIL nel 2013 al 6,2% nel 2015. Nel Centro-nord, invece, i tagli sono passati dal 2,2 al 2,9%. L'impatto complessivo sul PIL ha raggiunto nel 2015 il 9,5% nel Mezzogiorno e il 6% nel Centro-nord.

Tab. 1 – Le asimmetrie dell'austerità

	Milioni di euro			In % del PIL		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
	Aumenti fiscali					
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	3,3	3,2	3,3
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	3,2	3,2	3,1
Italia	50,3	49,8	50,1	3,2	3,2	3,1
	Spesa pubblica					
Mezzogiorno	-15,9	-19,3	-21,9	-4,5	-5,5	-6,2
Centro-Nord	-26,6	-33,9	-37,0	-2,2	-2,8	-2,9
Italia	-42,5	-53,1	-58,9	-2,7	-3,4	-3,7
	Impatto complessivo					
Mezzogiorno	27,3	30,4	33,7	7,8	8,7	9,5
Centro-Nord	65,5	72,5	75,3	5,5	5,9	6,0
Italia	92,8	103,0	109,1	6,0	6,5	6,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ISTAT e SVIMEZ.

I contributi del numero speciale spaziano dagli effetti del consolidamento fiscale sul Mezzogiorno ai trasferimenti intesi sia come residui fiscali, sia in termini di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale. È stato studiato, inoltre, il diverso impatto atteso del programma “Industria 4.0” sui territori e le problematiche relative al deficit infrastrutturale nel campo dei trasporti.

2. Consolidamento fiscale e Mezzogiorno

Da circa un decennio, il consolidamento fiscale dei conti pubblici causato dalla crisi dei debiti sovrani è diventato un tema di vitale importanza per il

nostro paese. Paolo Sestito mette in luce come le politiche di consolidamento implementate secondo criteri di uniformità a livello nazionale, abbiano prodotto, invece, effetti significativamente diversi nei territori. Le politiche di austerità hanno, infatti, prodotto effetti più rilevanti nel Mezzogiorno a causa di una serie di fattori, tra cui la maggiore dipendenza di quest'area dalla spesa pubblica. I tagli della spesa hanno inciso in maniera più consistente sulla domanda aggregata delle regioni meridionali, mentre i recenti miglioramenti nella performance dell'economia nazionale dovrebbero consentire un graduale ritorno verso i flussi redistributivi pre-crisi.

A livello nazionale, il PIL del paese ha visto un brusco calo tra il 2008 e il 2009, seguito da politiche di bilancio moderatamente espansive. Nel 2011, il concatenarsi di vari fattori, da quelli europei a quelli nazionali in un contesto di perdita di fiducia dei mercati nei confronti della capacità del nostro paese di ripagare il crescente debito pubblico, hanno condotto ad una politica di bilancio decisamente restrittiva. Tali politiche sono diventate gradualmente più espansive a partire dal 2013.

A livello territoriale, le macroregioni hanno contribuito a finanziare l'avanzo primario nazionale in misura diversa. Tenendo presente che il saldo prelievo-spesa è positivo nel settentrione e negativo nel meridione, a fronte di un aumento dello 0,4% del flusso netto prelevato nel Centro Nord, il flusso netto di risorse affluite al Mezzogiorno è diminuito di circa un punto di PIL nazionale. In termini di PIL d'area, invece, il prelievo al netto della spesa è aumentato dello 0,5% nel Centro Nord, mentre la spesa al netto delle entrate fiscali nel meridione è diminuita di 3,8 punti percentuali. Nel periodo 2009-2014, inoltre, il Mezzogiorno ha registrato sia una maggiore riduzione delle spese totali, sia un maggior aumento del prelievo. Particolare rilievo assume, in questo periodo, la riduzione della spesa per istruzione e sanità nelle regioni meridionali.

La Tabella 2 mostra l'andamento delle spese in conto capitale della P. A. nel Mezzogiorno rispetto al contesto nazionale dal 2000 al 2016. Da quanto si evince, la spesa in conto capitale in rapporto al PIL è costantemente diminuita al Sud, con un lieve incremento solo nel 2015, passando gradualmente dal 1,5% nel 2000 allo 0,8 nel 2016. Questo dato è sempre stato significativamente inferiore al dato nazionale che è passato dal 3,7% nel 2000 al 2,2 nel 2016, con un andamento piuttosto variabile negli anni.

Interessante è anche la crescita delle entrate tributarie che risulta superiore al sud a partire dal 2013. Il maggior prelievo fiscale sulle famiglie meridionali è riconducibile alle scelte di tassazione dei comuni in materia di Imu, Tasi e Tari e della lievitazione dei costi dei servizi finanziati da questi tributi.

Dal quadro evidenziato emerge come le politiche di austerità abbiano colpito in maggiore misura le regioni meridionali. Un dato, questo, che pone al centro del dibattito economico e politico da un lato la perdita di peso politico da parte del Mezzogiorno a livello di governo centrale e, dall'altro, la gestione delle peggiori condizioni di bilancio delle regioni ed enti locali meridionali causate dalle politiche locali e centrali del passato.

L'intento proclamato delle politiche di austerità degli ultimi anni era non soltanto di approssciare (senza peraltro significativi successi) il risanamento dei conti pubblici, ma anche di cogliere l'opportunità di migliorare attraverso le riforme strutturali l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Anche in questo caso, tuttavia, la logica privilegiata, eminentemente "pro-ciclica", ha prodotto effetti divergenti facilmente prevedibili a priori tra le due macroaree del paese. Uno dei settori, ma non è il solo, che ha maggiormente sofferto di questi effetti divergenti tra Nord e Sud è quello universitario. Dal 2008 ad oggi, il disinvestimento universitario prodotto dalla riduzione del finanziamento pubblico in Italia, in termini reali, è stato di circa il 20% e rappresenta un'anomalia macroscopica tra i paesi dell'OCSE. Il calo dei finanziamenti è stato accompagnato da meccanismi redistributivi detti premiali, che realizzano ovviamente la "profezia" di concentrare progressivamente le risorse via via più scarse sugli Atenei con i migliori indicatori di performance in termini di ricerca e di regolarità nei percorsi di studio dei propri studenti. Nei primi anni di implementazione di tali pratiche sono stati utilizzati criteri che hanno prodotto un progressivo sotto finanziamento di gran parte delle Università meridionali, facendo emergere dinamiche pubbliche dalle quali affiora l'esplicito intento di procedere al disinvestimento nella formazione e nella ricerca al Sud.

Tab. 2 – Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2016 (valori in miliardi di euro costanti 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(a)
	Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,4	60,4	61,2	59,8	61,4	56,9	57,2	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,1	40,5	35,9	37,7	35,2
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,5	3,4	3,5	3,7	3,9	3,3	3,0	2,8	2,6	2,3	2,4	2,2
-Risorse ordinarie	42,6	41,1	47,1	45,8	46,4	42,3	42,3	44,8	48,8	48,6	42,5	36,3	33,4	28,2	25,0	22,5	27,5
-Risorse aggiuntive	14,8	19,3	14,1	14,0	15,0	14,6	14,9	15,0	12,8	13,5	10,9	12,5	10,7	12,3	10,9	15,2	7,7
-Fondi strutturali UE al netto formazione	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	5,1	7,8	3,1
-Cofinanziamento al netto formazione	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,2	4,1	5,9	2,5
-Risorse aree sottoutilizzate	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,8	3,8	3,6	1,7	1,5	2,1
	Mezzogiorno																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,8	21,1	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8
-Risorse ordinarie	11,3	8,7	12,3	11,6	10,9	9,6	9,2	8,6	10,2	11,7	10,2	8,6	7,8	5,4	5,2	4,4	7,5
-Risorse aggiuntive	11,6	16,3	12,0	11,0	11,9	11,5	12,0	12,3	10,8	10,4	7,8	9,1	7,6	8,7	8,2	11,4	5,5
-Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	3,4	3,8	2,4	3,6	3,0	3,5	3,9	6,3	2,3
-Cofinanziamento al netto formazione	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	2,9	2,4	1,3	1,9	1,8	2,5	2,9	3,8	1,6
-Risorse aree sottoutilizzate	6,1	6,9	7,5	4,8	5,1	4,7	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6
	Quota % Mezzogiorno su Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	39,9	41,4	39,7	37,8	37,1	37,1	37,1	34,9	34,1	35,6	33,7	36,3	34,9	34,8	37,3	41,9	36,9
-Risorse ordinarie	26,5	21,2	26,1	25,3	23,5	22,7	21,7	19,2	20,9	24,1	24,0	23,7	23,4	19,1	20,8	19,6	27,3
-Risorse aggiuntive	78,4	84,5	85,1	78,6	79,3	78,8	80,5	82,0	84,4	77,0	71,6	72,8	71,0	70,7	75,2	75,0	71,4
-Fondi strutturali UE al netto formazione	75,0	84,7	85,2	78,6	80,0	78,3	81,4	82,2	87,2	84,4	77,4	80,0	76,9	77,8	76,5	80,8	74,2
-Cofinanziamento al netto formazione	65,8	80,0	78,6	69,0	71,1	69,6	72,1	75,0	80,6	70,6	54,2	59,4	60,0	59,5	70,7	64,4	64,0
-Risorse aree sottoutilizzate	87,1	87,3	87,2	85,7	85,0	87,0	85,7	86,9	84,9	75,0	75,9	75,0	73,7	75,0	82,4	86,7	76,2

(a) Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2016.

3. Trasferimenti pro-ciclici

Adriano Giannola, Carmelo Petraglia e Domenico Scalera presentano una valutazione delle politiche regionali partendo da un'analisi dei residui fiscali territoriali per gli anni 2000-2014. L'analisi evidenzia una significativa contrazione dei trasferimenti inter-regionali verso il Sud e le Isole che risulta essere particolarmente sostenuta nell'ultimo triennio considerato, 2012-2014. Depurando, inoltre, i residui fiscali della spesa in conto capitale, i residui fiscali a vantaggio del Mezzogiorno si riducono di poco. Questo dato evidenzia come l'andamento dei trasferimenti inter-regionali a favore del Mezzogiorno non dipenda tanto dalle politiche di sviluppo a favore di questa macro-area, quanto dal finanziamento dei consumi pubblici. A rafforzare questa conclusione contribuisce anche l'andamento relativamente poco rilevante dei residui fiscali al netto dei contributi sociali e le spese previdenziali nel Mezzogiorno.

Particolare rilievo assumono i fenomeni redistributivi connessi all'impatto sui residui fiscali della spesa pubblica per gli interessi e dell'eventuale ammortamento del debito pubblico. Si tratta di voci di spesa che non vengono generalmente computate nel calcolo dei residui fiscali territoriali. Eppure, la spesa per interessi ha una forte connotazione regionale in quanto i detentori dei titoli di stato, siano essi famiglie oppure istituzioni finanziarie, non sono distribuiti in maniera uniforme sul territorio nazionale. Ovviamente sull'intensità dei processi redistributivi pesa non poco anche il fatto che circa il 50% del debito italiano sia in portafogli esteri. Permangono quindi difficoltà nella misurazione degli effetti redistributivi del debito pubblico dovute alla necessità di superare gli ostacoli derivanti dalla non disponibilità dei dati sulla distribuzione territoriale dei detentori dei titoli del debito pubblico; l'unica certezza è che questi flussi non contabilizzati provocano una redistribuzione da Sud a Nord e dall'Italia verso l'estero. Giannola, Petraglia e Scalera confutano, inoltre, la tesi che lo stock di debito nazionale dipenda dall'andamento dei residui fiscali.

4. Il “Piano nazionale Industria 4.0”

Dopo un lunghissimo periodo di assenza, torna a fare capolino nell'agenda del governo un piano di politica industriale che prende il nome di “Piano nazionale Industria 4.0”. Il Piano prevede un pacchetto di incentivi con lo scopo di accelerare l'adozione di nuovi beni e tecnologie da parte del

sistema industriale italiano e di stimolare gli investimenti in ricerca e sviluppo. Si tratta di una politica rivolta ad invertire il processo di disinvestimento che ha caratterizzato gli anni della crisi economica. Cappellani, Prezioso e Rosignoli hanno studiato gli effetti attesi di questa politica industriale seguendo un'ottica territoriale. Si tratta, infatti, di una politica uniforme sul territorio nazionale che produce però effetti differenziati sui territori. Il piano industriale si innesca in un contesto in cui gli investimenti fissi lordi nell'industria sono diminuiti del 43,5% nel Mezzogiorno e del 23,3% nel Centro-Nord nel periodo 2008-2015. In che misura, dunque, il Piano Industria 4.0 permetterà di recuperare la capacità produttiva nelle due macro-aree? Secondo i primi calcoli, nell'arco di dieci anni, soltanto il 7% circa degli importi stimati delle agevolazioni riguarderanno il Mezzogiorno. Si tratta di un dato drammatico che riflette sia la diversa struttura industriale dell'economia meridionale, basata soprattutto su piccole e medie imprese, sia la mancata ripartizione territoriale degli incentivi stessi. La frammentazione produttiva nel Mezzogiorno rende le imprese meno capaci di investire in ricerca e sviluppo e questo condiziona negativamente l'accesso a tali incentivi. L'impatto "keynesiano" del piano industriale sul Pil risulta, inoltre, piuttosto contenuto nelle due macro-aree, +0,3% al Centro-Nord e +0,2% al Sud. Questo dato sembra essere determinato dall'aumento dell'import trainato dagli incentivi e dal relativo basso peso che i beni di investimento influenzati dagli incentivi hanno sul Pil nazionale (circa il 10%). Risulta, invece, più apprezzabile l'impatto stimato sul processo di accumulazione del capitale, soprattutto per quanto riguarda i beni strumentali e *intangibile*. La *policy* produrrà inoltre, un aumento permanente nelle capacità produttive dell'offerta. Si stima che nel Centro-Nord, a parità di domanda, l'offerta dovrebbe aumentare di circa lo 0,6%, con un aumento della produttività oraria di circa quattro decimi. Nel Sud i valori sono più bassi: circa 0,1% di aumento del valore aggiunto industriale, con una percentuale ancora più bassa di aumento della produttività oraria. È possibile, pertanto, concludere che il Piano nazionale 4.0 produrrà un effetto atteso positivo sul sistema produttivo nazionale. Allo stesso tempo bisogna, tuttavia, sottolineare che a causa delle differenze strutturali delle economie delle due macro-aree che, a loro volta, differenziano le capacità dei territori di beneficiare degli effetti di stimolo della *policy*, il divario in termini di produttività tra il Centro-Nord e il Sud del paese dovrebbe, ancora una volta, ampliarsi.

5. Il ruolo della perequazione degli enti locali

In un sistema decentrato come quello italiano, caratterizzato da una elevata concentrazione delle attività produttive, assume un'importanza centrale il tema della perequazione tra i territori. In questi anni ha preso forma il nuovo sistema perequativo dei comuni che vive una fase transitoria caratterizzata dall'abbandono graduale del principio della spesa storica e dalla progressiva adozione del criterio basato sulle capacità fiscali e i fabbisogni di spesa. Brugnano et al. presentano una delle prime analisi rivolte a comprendere gli effetti redistributivi della nuova perequazione dei comuni italiani la cui fase transitoria terminerà nel 2021. Gli autori quantificano, per mezzo di simulazioni, gli effetti redistributivi di diversi scenari di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Lo scopo è quello di comprendere gli effetti in termini di scostamento dall'allocazione storica delle risorse dell'attuale assetto perequativo e di investigare le conseguenze di possibili scenari di modifica dello stesso. I risultati evidenziano una certa eterogeneità degli effetti redistributivi. Nel complesso, tuttavia, i comuni del Mezzogiorno risultano, in media, favoriti dall'adozione del nuovo sistema perequativo. Il paper evidenzia, inoltre, un aspetto ancora aperto nel dibattito italiano che riguarda la determinazione del grado di perequazione orizzontale dei territori che è oggetto di negoziazione tra i soggetti coinvolti.

6. Trasporti e Mezzogiorno

Uno degli elementi che rallentano la crescita dell'Economia Meridionale è la bassa dotazione infrastrutturale nel campo dei trasporti, questo aspetto è analizzato da Calò, Garganese e Mastrorocco. Un modo per recuperare il divario economico Nord-Sud consiste, infatti, nel valorizzare la centralità del Mezzogiorno nel Mediterraneo. Un bacino, quest'ultimo, che nonostante le numerose difficoltà geopolitiche che ne limitano la crescita economica e sociale vede transitare una quantità importante di merci a livello mondiale. Solo una parte di questi traffici è, tuttavia, intercettata dai nostri porti. Molte navi, infatti, e specialmente quelle che si immettono nel bacino attraverso il canale di Suez, trovano più conveniente attraversare lo stretto di Gibilterra per poi raggiungere i porti più attrezzati del Nord Europa da dove smistare le merci, piuttosto che utilizzare i porti Italiani. Di recente il governo Italiano ha annunciato l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno che, offrendo condizioni favorevoli agli investimenti, hanno lo scopo

di rendere più conveniente l'attracco delle navi che transitano nel Mediterraneo nei principali porti del Mezzogiorno. L'idea è quella di attrarre investimenti nazionali ed esteri nelle aree portuali, retro portuali e industriali, opportunamente individuate, facendo leva soprattutto su un pacchetto di incentivi fiscali ed un programma di semplificazione amministrativa. L'impatto delle Zone Economiche Speciali sulla crescita delle regioni meridionali dipenderà, tuttavia, dalle modalità contenute nei piani strategici regionali che saranno approvati dal governo sulla base dei vincoli europei.

7. Conclusioni

L'intento che questo numero speciale si era proposto era quello di verificare se e quanto le politiche pubbliche abbiano concorso a differenziare le dinamiche economiche del Mezzogiorno rispetto al resto del paese. Una trattazione differenziata dell'economia meridionale ha permesso di mettere in luce i rilevanti effetti territoriali delle politiche nazionali.

L'utilità di questo esercizio non è solo quella di analizzare l'andamento del divario tra il Nord e il Sud del Paese, quanto quella di comprendere in che modo operare affinché lo sviluppo del Mezzogiorno possa contribuire a migliorare la crescita complessiva dell'economia nazionale. Un argomento ancora oggi fortemente sottovalutato.