

Relazione

di Adriano Giannola*

Il Direttore ha ben illustrato i motivi che ci inducono a sottolineare anche nel titolo del Rapporto il nesso tra economia e società nel Mezzogiorno dove, come nel Paese ma con intensità spesso molto più forte, permangono evidenti emergenze. È opportuno segnalare che alle persistenze tradizionali, altre emergenze si profilano: quella ambientale, quella climatica, per certi versi esogene, ma tali da interferire e per certi versi inasprire le problematiche più gravi di natura endogena.

Mi limito a qualche commento per soffermarmi poi su un tema trattato nel *Rapporto*, finora volutamente trascurato dalla grande informazione che presumo sarà prossimamente all'attenzione dell'opinione pubblica.

Riprendo la nostra valutazione sulla manovra elaborata dal Dottor Prezioso, con il modello econometrico NMDOS. La nostra simulazione evidenzia un serio problema di crescita. Capiamo perfettamente che si può esser fuori dalle regole e addirittura che ciò sia opportuno se c'è una realistica prospettiva di crescita che ci consenta poi di ripristinare quelle regole e rispettarle, incamerando così un beneficio significativo. Da questo punto di vista noi sosteniamo che serve a poco crescere all'1%, o all'1½ e dintorni. Quello che serve a noi è riattivare un processo di sviluppo, tutt'altra cosa dalla crescita. E lo sviluppo in Italia è legato a filo doppio alle *performance* del Mezzogiorno, un tema sul quale da oltre trent'anni – tra assordanti silenzi e grande disattenzione – il Paese ha collezionato solo delusioni e fallimenti. Tornando alla manovra con questa idea in mente, la nostra critica, messa bene in evidenza da Bianchi prima, non può che portarci al tema degli investimenti.

Dal 2015 abbiamo sostenuto l'esigenza di una misura generale di contrasto alla povertà di carattere nazionale e ne abbiamo stimato il costo, ma con altrettanta chiarezza abbiamo evidenziato l'esigenza di una strategia di investimenti concentrata particolarmente al Sud. A questo proposito si è sottolineata sia l'esigenza di garantire un adeguato stanziamento sia l'esigenza di superare la difficoltà a trasformare quegli stanziamenti in spesa.

Ora, il problema degli investimenti è cruciale a nostro avviso, proprio in considerazione dell'evidente insufficienza di questa crescita stentata e

* Presidente della SVIMEZ.

dell'urgenza, invece, di definire un adeguato progetto di sviluppo, riattivando politiche keynesiane dell'offerta.

Tanto più se prestiamo la dovuta attenzione al fatto, abbastanza incontrovertibile, che oggi il modo migliore per un intervento pubblico che miri a rimettere in piedi questo Paese che da vent'anni non cresce, è quello di investire una quota rilevante di risorse date nel Mezzogiorno, perchè gli investimenti sono qui più efficaci e più efficienti, sia in termini di sviluppo del prodotto che di assorbimento di occupazione. Una simulazione, realizzata con criteri di estrema prudenza dal Dottor Prezioso con il modello SVIMEZ NMODS, ha stimato cosa sarebbe successo se fosse stata effettivamente operativa, dal 2009 fino al 2015 la mitica clausola del 34% della spesa ordinaria in conto capitale, introdotta nel "decreto Mezzogiorno" del febbraio 2017 ma tuttora non operante: 300 mila dei 500 mila posti di lavoro effettivamente perduti non ci sarebbero stati, e invece che del 14% la perdita cumulata del PIL del Mezzogiorno sarebbe stata solo del 5%. L'effetto sull'economia del Centro-Nord di questa redistribuzione di risorse sarebbe stato quasi trascurabile: una perdita ulteriore di PIL dell'1,3% e dello 0,2% di occupati (meno di 40 mila unità). Il Paese avrebbe ridotto significativamente gli effetti della crisi sia sul reddito che sull'occupazione. Si evidenzia così come la dinamica dell'economia del Sud trascina e condiziona quella del Nord confermando in che misura il crollo del Sud ha condizionato, determinando prestazioni molto negative del Nord e tali da sovrastare gli effetti positivi dovuti alle eccellenti prestazioni dell'*export* centro-settentrionale in tutti questi anni. Di conseguenza politiche che tendono a "separare" i destini delle due parti del Paese sono in realtà illusorie quando non autolezioniste per la presunta parte forte, proprio perchè condannano l'area debole del sistema. Tutto ciò dovrebbe consigliare un auspicabile bagno di realismo per le roccaforti lombardo-venete o friulane, nella loro strategia di uscita dalla crisi.

La riserva al Mezzogiorno del 34% della spesa ordinaria in conto capitale introdotta nel 2017 potrebbe ottimisticamente entrare in vigore solo nel 2020. Con il compianto Paolo De Ioanna avevamo iniziato a lavorare per definire criteri di una rapida applicazione e per proporre una integrazione, che credo la Ministra Lezzi abbia accolto con interesse, tesa a creare un Fondo che, nella misura in cui non si sia in grado di rispettare la ripartizione prevista, venga alimentato fino a concorrenza del 34% con il vincolo di destinazione alla realizzazione di investimenti strutturali nel Sud. L'obiettivo del ragionamento fin qui fatto è di ribadire la centralità degli investimenti che certo non può esaurirsi con la clausola del 34%. È chiaro invece che la intonazione principale di questa manovra, fidando nel Reddito di Cittadi-

nanza e negli effetti di “quota 100”, è quella del sostegno della domanda attraverso i consumi. Un atteggiamento non diverso da quello dai precedenti Governi, ma più esasperato visto che il tutto si fa a debito. Con lo stantio *leit motiv* di non “mettere le mani in tasca ai cittadini” e invece di “metter i soldi in tasca alla gente” si affida la “ripresa” al traino dei consumi, rinunciando a qualsiasi visione strategica di rilancio degli investimenti e dell'accumulazione, cioè della cosa della quale c'è un grande bisogno non fosse per altro che per porre un argine alle significative perdite di capacità produttiva (al Sud attorno al 30%).

Sarà molto difficile che una strategia di *deficit spending* di questa natura possa trainare l'economia né che sia realistico attendersi la quadratura del cerchio dalla variabile esogena delle esportazioni: i tempi delle svalutazioni competitive del cambio sono un ricordo del passato. Oggi che lo stimolo alle esportazioni può venire da altre svalutazioni, quelle “interne” che da noi si risolvono nella compressione salariale se possono, da un lato, parzialmente favorire il *made in Italy*, dall'altro, tagliano la capacità di acquisto dei residenti: un esperimento il cui effetto a guardare l'esperienza di questi anni è a saldo zero, anzi certamente negativo. Torniamo così al punto di partenza: possiamo esportare quello che vogliamo, ma non basta. E allora, rispetto a questo, il ruolo del Mezzogiorno lungi dal rappresentare la “palla al piede” della quale liberarsi, è decisivo per transitare da questa crescita stentata alla ripresa dello sviluppo. Le nostre previsioni di crescita del PIL: 0,8% nel 2019, e attorno all'1% nei prossimi 2 anni, allungano i tempi di recupero dei livelli del 2007 di altri 3 o 4 anni per il Paese che solo verso la seconda metà degli anni '20 riuscirebbe a tornare ai “blocchi di partenza”. Ma il Mezzogiorno (che deve recuperare ancora 10 punti) dovrebbe aspettare ancora più a lungo. Il che, date le condizioni sociali e il generale e per di più asimmetrico degrado dei diritti di cittadinanza, concorre a determinare un quadro socialmente insostenibile. L'altro ieri la Confindustria a Brescia, una delle province industriali più dinamiche e innovative del Nord, lamentava che pur esportando non vede apprezzabili margini di crescita. Quello che preoccupa Brescia è da prendere in seria considerazione; il messaggio è che non possiamo affidarci al *made in Italy*, alle nostre esportazioni per tirarci fuori dalla crisi nonostante che i mercati mondiali certifichino che il *made in Italy* funziona ma è insufficiente a fronteggiare una situazione interna di grave fragilità e degrado. Il che non significa che la partita è persa, ma che occorre mettere in campo il supporto di una strategia nuova evidente e possibile. È in questo senso che il Mezzogiorno è la punta di diamante di una possibile ripresa, di uno sviluppo possibile, attraverso investimenti infrastrutturali adeguati ad un disegno teso a rimettere in circuito – con i Sud – l'Italia in

Europa con una sua funzione promotrice della missione euromediterranea dell'Ue; una missione che si articola in logistica, energia, rigenerazione urbana: quelli che da anni definiamo *drivers* interconnessi per rilanciare lo sviluppo, a partire dal Mezzogiorno. A questa prospettiva deve essere finalizzato uno strumento oggi a disposizione, quello delle Zone Economiche Speciali, che può rappresentare una grande occasione una "scatola nera" immediatamente disponibile, l'abbiamo già a Napoli, l'abbiamo a Gioia Tauro, le avremo presto, immagino, in Puglia e in Basilicata. Uno strumento da rendere immediatamente operativo fruibile, un laboratorio, dove si sperimentano modelli, a partire dalla semplificazione burocratica, nei quali sviluppare la capacità di attrarre investimenti e anche una più fruttuosa ed organica interazione tra Nord e Sud perché la missione mediterranea dell'Italia non la fa Napoli, se non c'è Milano, non la fa Napoli se non c'è Bologna, e Genova e Trieste.

Occorre recuperare un discorso unitario, che ci sia una regia nazionale per le 12 Zone Economiche Speciali, potenziali strumenti che non debbono operare in isolamento ma condividere un disegno finalizzato ad articolare questa strada.

Rispetto a questa prospettiva di una possibile strategia organica, sul nesso Nord-Sud incombe una sorta di bomba ad orologeria posta alle basi del Sistema: la perentoria pretesa del "regionalismo a geometria variabile" priorità del contratto di questo Governo.

Una richiesta passata per le vie referendarie e che ha visto delle pre-intese *in extremis* siglate dal precedente Governo alla vigilia delle elezioni politiche.

Di forme "ulteriori" di autonomia parla l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione precisando che essa debba essere coerente e conforme a quanto disposto nell'articolo 119, proprio quello che è stato oggetto di una apposita legge – la 42 del 2009 – tesa ad attuare il federalismo fiscale. A rigor di logica il percorso dovrebbe applicare quanto prevede la legge, ma non sembra che sia questa l'intenzione dei richiedenti e non per caso. Il "contratto di governo" prevede questo come il solo "impegno assolutamente prioritario". Non si evoca più la secessione, cioè l'obiettivo un tempo in cima ai pensieri della Lega Nord, e non si cita neppure il federalismo fiscale per la cui attuazione c'è appunto dal 2009 la legge 42 elaborata da un Ministro della Lega Nord. Si evoca invece un evanescente "regionalismo a geometria variabile" del quale si scoprono – sia nelle pre-intese che nelle varie bozze delle intese – originali specificità.

In attesa di avere informazioni più attendibili dai contraenti attualmente impegnati a definire le possibili "intese" non si possono che fare una serie di considerazioni.

A ben vedere l'autonomia da promuovere deve conformarsi alla Costituzione (appunto, articolo 119 e legge 42/2009). Essa dovrebbe essere dettagliatamente motivata dai proponenti, prospettando quali e quanti aumenti di efficacia e di efficienza nell'uso delle risorse essa possa garantire senza compromettere non tanto una vaga solidarietà nazionale bensì quei diritti di "altri" cittadini garantiti dall'articolo 117 della Costituzione.

Le tre Regioni del Nord, pur con differenziazioni, hanno stilato un lungo elenco di richieste su materie concorrenti, tra le quali la sanità e perfino alcune di legislazione esclusiva dello Stato, quali le norme generali sull'istruzione, con l'obiettivo di trasformare beni pubblici "nazionali" in beni pubblici "locali". Per tutte chiedono di assumere funzioni finora esercitate dallo Stato. Richieste che alludono ad una evoluzione a seguito della quale ogni Regione si fa Stato ed il sistema del mai realizzato federalismo transita ad un sistema confederale definito "regionalismo a geometria variabile".

La SVIMEZ rileva che le pre-intese con il precedente Governo, sono state siglate senza un benchè minimo richiamo alla necessità di garantire – dopo ben 10 anni – l'applicazione della legge 42/2009 che in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale previa determinazione di *fabbisogni standard* ed in regime di *costi standard*. Secondo la SVIMEZ, le richieste non possono che essere valutate a valle della piena operatività della legge 42 di attuazione dell'articolo 119. In definitiva, prima di devolvere funzioni e competenze è più che mai cogente l'applicazione delle norme di legge in materia dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in regimi di *costi standard*, indispensabile condizione per la definizione dei *fabbisogni standard*.

Tutti aspetti che incidono sulla determinazione delle risorse necessarie a finanziare le eventuali competenze regionali aggiuntive.

Si ritiene quindi improponibile il ventilato ricorso all'espedito di prevedere un periodo di transizione regolato dal "fabbisogno storico" così da legittimare l'ulteriore dilazione di quanto prevede la 42/2009 riguardo alla determinazione dei *fabbisogni standard*, proponendo la procedura di mettere "il carro avanti ai buoi" e così continuare a non curarsi di regole formalmente vigenti e, con esse, della Costituzione in materia di diritti fondamentali. Una consuetudine di anni che ha determinato una crescente asimmetria a tutto danno dei cittadini residenti nel Mezzogiorno. Avviare il processo di trasferimento delle funzioni parametrando le risorse alla spesa storica non

farebbe che legittimare la cristallizzazione della evidente e significativa disparità nella titolarità dei diritti di cittadinanza.

Non solo, ma ammesso e non concesso – con matematica certezza – che questa richiesta di autonomia sia “finanziariamente neutrale” così da realizzarsi “a saldi invariati”, non ha fondamento alcuno presumere che l'eventuale risparmio di risorse che potrà essere conseguito sia appannaggio delle Regioni. Vale l'argomento precedente: la destinazione delle risorse per la perequazione spetta allo Stato il cui compito prioritario è il “finanziamento integrale” delle funzioni concernenti i diritti civili e sociali (sanità, istruzione, mobilità) per tutti i cittadini, in regime di *costi standard*. Fino a quel punto la destinazione delle ulteriori risorse va (in quota o *in toto*) alla perequazione necessaria a garantire i diritti di cittadinanza oggi palesemente violati.

Desti quindi molte perplessità la perdurante carenza di riferimenti alle modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata. Sono – così pare – tramontate le provocatorie pretese di trattenere in Veneto il 90% delle entrate erariali o – come nelle incredibili “pre-intese preelettorali” siglate illegittimamente dal precedente Governo – di parametrare la definizione del *fabbisogno standard* alla “capacità fiscale dei territori”. La pretesa di trattenere il gettito fiscale generato sui territori è una argomentazione inaccettabile, infondata, inconsistente e pericolosa, che continua a far capolino in reiterate dichiarazioni dalle quali si evince che l'autonomia rafforzata mira anche (se non solo) ad ottenere la “restituzione ai territori” di risorse cospicue che sarebbero indebitamente loro sottratte. Tale argomentazione nega alla radice il principio di equità orizzontale elaborato da Buchanan negli anni '50 che è a fondamento del federalismo fiscale “cooperativo” al quale si richiama la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e per la cui attuazione è stata varata la legge 42/2009. Il principio di equità orizzontale semplicemente stabilisce che un soggetto dovunque risieda paga le tasse in base al suo reddito e gode dei diritti di cittadinanza in base agli standard che il sistema stabilisce per tutti i cittadini indipendentemente da reddito e territorio di residenza. Quindi, la pretesa di trattenere risorse paramtrate alla capacità fiscale sul territorio è una pretesa infondata tecnicamente, un espediente retorico, perché il territorio non dona niente a nessuno; sono i contribuenti che adempiono ad un rapporto con lo Stato stabilito – questo sì – per contratto: quello costituzionale. Questa volutamente distorta interpretazione del ruolo del territorio mette in evidenza come sia in atto il tentativo di passare dall'equità orizzontale del federalismo fiscale, ad un regime di confederalismo, dove ogni Regione si fa Stato. Una situazione che garantisce pari

diritti all'interno della Regione confederata, ma non li garantisce a membri di altre Regioni-Stato.

É inoltre rilevante aggiungere che questa pretesa oltre ad essere del tutto infondata sul piano analitico, viene quantificata sulla base di una maldestra contabilizzazione del dare e dell'avere tra Stato e Regioni. Un gioco delle tre carte che porta a parametrare le pretese di ogni Regione alla ormai mitica categoria del proprio "Residuo fiscale", definito come saldo tra il complesso delle entrate erariali e il totale delle spese. É questo saldo che sarebbe – secondo i richiedenti – “espropriato” per essere erogato in altri territori. I Residui fiscali regionali che si chiede di ridurre altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato che risulta in regime di imposta progressivo del processo perequativo – competenza esclusiva dello Stato centrale – tra contribuenti ricchi e poveri, residenti o non nello stesso territorio.

In concreto, grazie all'azione perequativa dello Stato, i ricchi della Lombardia «garantiscono i diritti» dei cittadini delle fasce di reddito più basse della propria Regione così come avviene per i cittadini di altre Regioni (nel caso specifico oltre il 66% del residuo dei ricchi é destinato a questo “scopo domestico”). Allo stesso modo, ovviamente in misura diversa, i ricchi della Campania, «garantiscono» i poveri della propria o di altre Regioni. La conseguenza è evidente: non esiste nessuna Regione «donante» ma una redistribuzione tra cittadini grazie al fatto che lo Stato titolare del potere impositivo raccoglie le imposte erariali, il cui gettito è più consistente nel Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività del sistema fiscale. Ciò consente di finanziare programmi e politiche di spesa in misura non drammaticamente differente in tutto il territorio nazionale, adempiendo (solo parzialmente) al suo fondamentale dovere istituzionale di garantire il patto di cittadinanza.

Nel caso specifico, inoltre, la pretesa del controllo del proprio Residuo fiscale, che induce i proponenti delle autonomie rafforzate a reclamare il regionalismo a geometria variabile, sconta una macroscopica illusione frutto di una omissione contabile, dovuta al fatto che nel saldo tra entrate e spese pubbliche si omette di includere proprio quella componente di spesa che nel corso degli ultimi venti anni è progressivamente divenuta sempre più rilevante: quella dell'onere per gli interessi da corrispondere ai titolari del debito pubblico (famiglie e imprese; banche, intermediari e assicurazioni; residenti esteri). Questa posta contabile rappresenta una spesa per lo Stato ed un'entrata per i titolari. Ai fini contabili, dunque, il saldo da considerare, non è quello del semplice Residuo fiscale ma il Residuo fiscale "aumentato" per gli interessi: Residuo fiscale-finanziario.

Come noto, gli interessi si mangiano tutto l'avanzo primario, tant'è vero che noi ogni anno, ci indebitiamo ancora di più perché non riusciamo, con l'avanzo primario, a pagare gli interessi, quindi il nostro debito è semplicemente dovuto al fatto che noi ci indebitiamo non per fare una spesa – si noti, non una spesa in conto capitale che dovrebbe nel tempo essere produttiva di rendimenti – bensì per pagare gli interessi su un debito che consolida come debito proprio una buona quota di interessi. È una tipica situazione in letteratura nota come *Ponzi finance* che di norma porta al fallimento del debitore. Una pratica insana, di fatto illegale, ma per lo Stato una pratica indispensabile. Dovrebbe essere chiaro alla Lombardia, che gli incassi per interessi sul debito detenuto dalle famiglie e dalle banche vanno sottratti dal preteso Residuo fiscale essendo gli interessi null'altro che una restituzione di quelle tasse della quale i residenti lombardi tanto si lamentano. Restituzione che non avviene per chi non ha titoli o ne ha in quota molto inferiore alle tasse che paga (è proprio il caso del Sud). A ciò si aggiunga che per pagare gli interessi sul debito in mano a residenti esteri, essi sono corrisposti con risorse erariali e forse di questo dovrebbero lagnarsi i residenti in generale (lombardi in testa ma anche meridionali) ma non sembra che questo sia recepito. Anche eminenti torri d'avorio dell'accademia insistono pigramente a percepire il presunto abnorme trasferimento di risorse ai meridionali. Questo strabismo, più o meno consapevole, è un formidabile fattore di disgregazione della coesione nazionale, un formidabile impedimento “a priori” ad aprire il sempre più urgente e necessario confronto su un indispensabile mutamento di strategia. Fare chiarezza è urgente, è necessario rafforzare la tesi – respinta con arroganza e supponenza – che se e quando ci sarà con l'autonomia un avanzo di risorse, quelle risorse in primo luogo dovrebbero andare a sanare il *deficit* di cittadinanza dovunque esso si manifesti: e da questo punto di vista ormai ci sono gli Umbri, i Marchigiani, i Liguri, buona parte dei Toscani. Ciò dovrebbe indurre una attenta riflessione nelle roccaforti del Nord e a porsi con realismo il problema di cosa deve essere il Paese in Europa, e a valutare con realismo la prospettiva di salvarsi integrandosi come (temporanei?) “terzisti di lusso” della Baviera. È scaduto da troppo il tempo di svegliarsi dalle illusioni e l'economia italiana continuerà ad andare a sbattere, se insiste a coltivarle ancora.

Vi ringrazio.