

Adriano Giannola, Antonio Lopes

Politica economica, debito pubblico, trasferimenti e squilibri territoriali in Italia: una rivisitazione di lungo periodo

(doi: 10.1432/101515)

Rivista economica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9534)

Fascicolo 1, marzo 2021

Ente di afferenza:

(SVIMEZ)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Politica economica, debito pubblico, trasferimenti e squilibri territoriali in Italia: una rivisitazione di lungo periodo

di Adriano Giannola e Antonio Lopes

Economic Policy, Public Debt, Transfers and Territorial Imbalances: A Long-Term Review

1. *Premessa*

Il dibattito sulla destinazione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha riproposto prese di posizione che premono per orientarne l'impiego verso le aree «più produttive del Paese» (il ben noto «Vento del Nord»), con l'argomento che la ripresa della «locomotiva» settentrionale – prima o poi – consentirà anche al Mezzogiorno di risollevarsi. Una posizione autorevolmente avanzata non solo da una «lega confindustriale» bensì dall'accademia meneghina (Tabellini, 2019), per la quale è scontato che investire al Sud non è una scelta opportuna, in ciò appellandosi – con una supponenza che ignora fatti e teorie – ai «fallimenti» di sedicenti e reiterate (!) politiche attive di sviluppo del passato. Con condiscendenza si propone la mediazione tra questione meridionale e questione settentrionale che al Sud veste i panni del barocco rituale delle politiche di coesione stilato dalla Nuova Programmazione Economica del 1998 che provò a far luce sul Mezzogiorno dopo il buio assoluto che seguì la concessione dell'abolizione dell'intervento straordinario del 1992. Oggi quella mediazione – rivisitata dalla riforma del Titolo V della Costituzione – offre alla questione settentrionale la prospettiva del federalismo fiscale e al Mezzogiorno, dal 2009, quella di una inter-

Adriano Giannola, Presidente SVIMEZ, Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, giannola@unina.it

Antonio Lopes, Università degli Studi di Napoli «L'Orientale», Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Largo di S. Giovanni Maggiore 30, 80134 Napoli, alopes@unior.it

pretazione autentica degli artt. 117 e 119 della Costituzione con la legge 42, che però da dodici anni ancora attende attuazione a causa di un quadro seriamente deteriorato dell'economia e particolarmente fragile delle finanze pubbliche.

Come noto, il problematico quadro evolutivo del nostro sistema è caratterizzato dalla lievitazione del debito pubblico alimentato – come si vedrà – dal decisivo apporto della spesa per interessi. Questo «indisciplinato dettaglio» per contrastare il quale si realizzano, senza successo, avanzi primari configura un singolare primato tutto italiano, destinato a crescere e consolidarsi nella seconda metà degli anni '90, in vista dell'ingresso nell'area dell'Euro e prosegue fino al 2019. Il fatto che l'enorme aumento del debito si realizzi per finanziare la spesa per interessi dice qualcosa sul crollo degli investimenti pubblici e sulla lunghissima stagnazione del PIL – patologie che peraltro privilegiano particolarmente il Sud. Senza contare che indebitarsi per finanziare la corresponsione degli interessi aumentando di conseguenza lo *stock* di debito, pone il sistema nella posizione che in gergo si chiama *Ponzi Finance* e che, se non corretta tempestivamente, porta il sistema al «default».

In questo scenario appare davvero una comoda semplificazione, contraddetta dall'analisi e dalle evidenze, quella di imputare al Mezzogiorno il perverso andamento della finanza pubblica. Così come sostenere che i trasferimenti a favore del Sud cui hanno contribuito anche le Regioni del Nord non hanno avuto alcun effetto sulla crescita ed hanno solo originato «esorbitanti» residui fiscali, insopportabili per le Regioni «donatrici» e fattore determinante per la dinamica del debito pubblico che, in ultima analisi sarebbe riconducibile al governo degli squilibri macroeconomici tra le due aree del Paese¹.

Sembra a questo proposito necessario fare chiarezza, il che impone di tornare indietro nel tempo per ripercorrere snodi cruciali delle vicende della politica economica italiana tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80. Si posero infatti allora le basi per la crescita del nostro debito pubblico, nel momento in cui la politica monetaria, a seguito dell'adesione del Paese al Sistema Monetario Europeo (SME), fu progressivamente vincolata al mantenimento del tasso di cambio indispensabile a governare – fin da allora – l'endemica perdita di competitività dell'intero sistema

¹ Per una esemplificazione di questa posizione, si vedano Galli e Gottardo (2020).

produttivo italiano sui mercati europei. La crisi del 1992 – che conclude dopo pochi anni l'avventura del regime a «banda stretta» inaugurato nel 1987 – fu un amaro risveglio dalle illusioni al quale si rispose con un aggiustamento strutturale del cambio di oltre il 40%. Una rendita che ci siamo spesi gradualmente dall'inizio del regime con moneta unica senza poter più contare sulle difese – globalizzazione imperando – di barriere sempre meno protettive del Mercato Unico.

Nell'emergenza attuale sarebbe utile adottare una prospettiva più seria e meno ideologica sulle vicende della finanza pubblica e delle politiche di «unificazione economica del Paese» avviate negli anni '50 con l'intervento straordinario. Se ne ricaverebbero indicazioni precise e istruttive per leggere la vicenda del Sistema Italia, del governo del suo ostinato dualismo territoriale e così evitare ulteriori illusorie ipotesi di uscita da una crisi che – complice la pandemia, ma già ben prima della pandemia – condanna a una pericolosa deriva.

Le motivazioni che indussero nel 1992 a liquidare l'intervento straordinario e le inefficaci politiche degli anni '80 riconducono alla pretestuosa individuazione di un inesistente «sviluppo autopropulsivo», nel classico ruolo di uomo di paglia utilizzato per annullare la stagione delle politiche attive dell'offerta proprie degli anni '50, '60 e '70. Cessa da allora l'elemento qualificante del primo ventennio di intervento straordinario, che contribuì, per la prima volta nella storia d'Italia, alla significativa riduzione dei divari territoriali, soppiantato, nel ventennio successivo, da un sostegno della domanda di carattere assistenziale molto utile per garantire un primario mercato interno nazionale alle regioni più sviluppate, la cui entità sarà in seguito destinata a ridimensionarsi a causa dei vincoli europei al bilancio pubblico.

L'effettiva evoluzione – rispetto ad aspettative così poco fondate – della sempre più insoddisfacente dinamica produttiva è proprio l'effetto della maldestra liquidazione di una reale politica di sviluppo del Sud, da aggiornare, non da abrogare. Il conseguente peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali, la loro progressiva ormai ventennale marginalizzazione che le consegna ad una sedicente politica di coesione europea, ampiamente sostitutiva di una politica nazionale, vanno di pari passo nel resto del Sistema con il grave deterioramento della struttura produttiva e il conseguente declino che per paradossale strabismo, scambiando cause per effetti, alimenta ieri la surreale «questione settentrionale» e alimenta oggi il conflitto re-

distributivo tra territori. La controversia sui cosiddetti residui fiscali che non regge a una seria analisi di rilevanza e significato, in coerenza con le premesse dalle quali prende le mosse, ha favorito un crescente disimpegno della politica fiscale a svolgere l'incisivo ruolo di riequilibrio territoriale nella fornitura di beni e servizi alla collettività; proprio quel ruolo che – ironia della sorte – la riforma del Titolo V e la legge 42 di attuazione del federalismo fiscale prescrivono.

L'emergenza sanitaria ha, per un verso drammaticamente endogeno, ulteriormente approfondito gli squilibri economici e sociali nel Paese; per contro la risposta europea del 20 settembre 2020 che assegna i fondi con i quali sarà finanziato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue condizionalità di lotta alle disuguaglianze e rafforzamento della coesione sociale, impongono una riesumazione e ridefinizione delle politiche di sviluppo in Italia che non proprio si addice allo slogan di far correre Milano e rallentare Napoli del «Vento del Nord», che si attarda ancora ad un inattendibile messaggio «politicamente corretto».

2. *Politica monetaria, tassi di cambio e competitività alle origini del debito pubblico*

Alla fine degli anni '70 tende a consolidarsi un'impostazione di politica economica che ritiene fondamentale operare un drastico contenimento delle tensioni inflazionistiche e procedere ad un'ulteriore integrazione con gli altri paesi dell'allora Comunità Economica Europea attraverso la costituzione di un sistema monetario basato su tassi di cambio fissi. A questo fornisce un solido argomento il fatto che negli USA la nuova amministrazione Reagan si propone di porre fine alla debolezza del dollaro che ha seguito la fine del sistema di Bretton Woods e si appresta a una politica di significativo rafforzamento che imporrà a tutti i paesi del sistema europeo un drastico mutamento di rotta, tale da convincerli – finalmente – che una politica comune del cambio rispetto al dollaro è nell'interesse di tutti. La fissazione del cambio rappresenta una svolta rispetto agli anni '70 caratterizzati da una politica valutaria inaugurata dalla Banca d'Italia di svalutazioni della lira rispetto al marco tedesco (principale mercato delle esportazioni italiane) relativamente più ampie di quelle – per anni addirittura di segno opposto – nei confronti del dollaro statunitense (principale area di provenienza delle importazioni) (Graziani e Meloni, 1973).

Negli intendimenti del Governo e negli auspici – destinati a rimanere tali – della Banca d'Italia, un cambio fisso avrebbe indotto, attraverso l'operare del «vincolo esterno», una drastica ristrutturazione dell'apparato produttivo in termini di incremento della produttività dei fattori impiegati e raffreddato le tensioni inflazionistiche, innescando un circolo virtuoso basato su una crescita dei livelli di attività in un quadro di stabilità monetaria. Le politiche di stabilizzazione monetaria e l'adesione ad un sistema di cambi fissi, rendono tuttavia necessario, da un lato, fronteggiare gli squilibri delle partite correnti e, nella misura in cui le ristrutturazioni aziendali e la riduzione dei costi di produzione e dei salari sono insufficienti, anche riduzioni dei livelli di occupazione.

In quegli anni è esattamente ciò che si verifica, come avrebbe ricordato anni dopo Paolo Baffi:

Un sistema a guida marco, fondato sulla stabilità dei prezzi e sulla rigidità del cambio impone a qualsiasi paese che subisca uno *shock* riduttivo della sua capacità produttiva (come furono i due del prezzo del petrolio degli anni Settanta), la scelta fra il finanziamento estero e il ricorso all'abbattimento dei prezzi interni e, maggiormente, dei salari che da Keynes in poi sappiamo essere oltremodo difficile e costoso in termini di tranquillità e di produzione di reddito. L'aggiustamento relativo dei prezzi e salari sarebbe più facile su un'onda di moderata inflazione diffusa al sistema, ma l'obiettivo essendo quello più severo dei prezzi stabili, questa agevolezza non si dà e di tanto si aggrava il vincolo della fissità del cambio (Baffi, 1989).

Come si può notare dalla Tab. 1, a fronte di un vistoso calo medio annuo dell'occupazione dell'1,2% nel decennio 1981-1991, ben più rilevante di quello verificatosi nel periodo 1975-1980, sta una crescita del valore aggiunto manifatturiero dell'1,7%, inferiore a quella verificatasi nel periodo precedente. Di conseguenza, l'incremento medio annuo della produttività del lavoro è solo lievemente superiore (2,9% contro il 2,45%) a quello registrato nella seconda metà degli anni '70. Gli stessi salari reali, nonostante la progressiva deindicizzazione di quelli monetari², aumentano in media del 2,6% all'anno, contro il 2,1% del periodo 1975-1980.

² Il 14 febbraio 1984 il Governo presieduto da Bettino Craxi varò un decreto per il contenimento dell'inflazione nell'anno 1984 che, tra l'altro, congelava 3 punti della scala mobile. Il provvedimento, in termini economici, rallentava il processo di adeguamento degli stipendi e dei salari dei lavoratori dipendenti all'aumento del costo della vita. Tale disciplina fu oggetto di un referendum abrogativo che si tenne il 9 e il 10 giugno 1985 promosso dal Partito Comunista e dalla CGIL. I risultati furono tuttavia favorevoli al «no» nella misura del 53,3%.

TAB. 1. *Valore aggiunto, occupazione, salari e produttività nel settore manifatturiero in Italia (%)*

Periodo	Tasso medio di crescita annuo del valore aggiunto nel settore manifatturiero a prezzi costanti	Tasso medio di crescita annuo dell'occupazione nel settore manifatturiero	Tasso medio di crescita annuo della produttività del lavoro nel settore manifatturiero	Tasso medio di crescita annuo dei salari reali nel settore manifatturiero
1975-1980	2,3	-0,1	2,4	2,1
1981-1991	1,7	-1,2	2,9	2,6

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati ISTAT e da Azzolini e Marani (1992, p. 13).

L'esame degli andamenti del tasso di cambio della lira rispetto al marco tedesco e del differenziale inflazionistico tra Italia e Germania tra il periodo 1975-1980 e quello successivo 1981-1991 testimoniano le difficoltà in cui si dibatte il sistema produttivo italiano stretto tra i vincoli del cambio e uno sfavorevole differenziale di inflazione con gli altri paesi. Il progressivo ridimensionamento delle produzioni a più elevato contenuto tecnologico, la cui competitività sui mercati internazionali non si basa soltanto sul prezzo ma anche sul loro contenuto innovativo, rispetto a prodotti di tipo tradizionale a bassa tecnologia – in cui invece è cruciale la concorrenza di prezzo – mettono a dura prova la competitività dell'economia italiana (Azzolini e Marani, 1992, pp. 12-16). E tutto ciò pur tenendo in conto che l'Italia gode di una banda di oscillazione valutaria consentita del 6% rispetto a quella generale del 2,5%

Considerando i differenziali di inflazione come una buona approssimazione dell'andamento dei costi relativi che gravano sul settore manifatturiero, dall'esame della Tab. 2 risulta evidente che già nel periodo 1975-1980, caratterizzato, come già ricordato, da una politica valutaria più «accomodante» il tasso di cambio reale della lira rispetto al marco tedesco³ cresce in media del 2,2% annuo perché, a fronte di un differenziale di inflazione medio annuo rispetto alla Germania del 13,2%, il tasso di cambio nominale lira-marco aumenta ad un tasso medio annuo solo dell'11%. Nel periodo successivo 1981-1987, la perdita di competitività è ancora maggiore; il tasso reale di cambio aumenta nella misura del 2,8% annuo, in quanto, pur in presenza di un differenziale inflazionistico

³ Definito come quantità di lire per un marco tedesco.

stico inferiore pari al 9,1% annuo, l'aumento del tasso di cambio nominale è pari solo al 6,3% annuo. Nel periodo successivo, 1988-1991, in cui i riallineamenti concessi all'Italia nell'ambito degli accordi SME si riducono e il Paese nel 1987 entra nella «banda stretta» di oscillazione delle valute⁴, lo scenario peggiora ulteriormente: il tasso nominale di cambio aumenta solo dello 0,9% e, pur in presenza di un'ulteriore riduzione del differenziale inflazionistico al 3,9%, l'aumento del tasso reale di cambio lira-marco è però pari al 3% annuo.

La conseguenza di questa perdita di competitività dell'economia italiana negli anni di adesione dello SME la si può agevolmente verificare attraverso il progressivo deterioramento del saldo delle partite correnti. Dall'esame della Tab. 3 si può notare⁵ che, ad eccezione del 1983 e del 1986, il saldo delle partite correnti è costantemente negativo e progressivamente crescente fino al 1992, anno di uscita dallo SME.

Di fronte a questo problema le autorità monetarie reagiscono considerando la possibilità di compensare gli squilibri delle partite correnti con un corrispondente afflusso di capitali; a partire dal 1979 si avvia una fase di maggiore integrazione dei mercati finanziari cui l'Italia partecipa determinando in modo graduale un differente assetto del mercato monetario interno prima e una progressiva liberalizzazione della normativa legata al funzionamento del mercato valutario poi; si noti che gli afflussi di capitale non sono più caratterizzati da fondi raccolti (direttamente o indirettamente) dalle autorità monetarie, bensì – oltre che dai crediti commerciali – da quelli che sono contabilizzati sotto la voce «prestiti privati e pubblici» (ottenuti da grandi imprese o banche e per lo più favoriti dalla copertura da parte dello Stato del rischio di cambio), e dall'incremento dell'indebitamento netto sull'estero da parte delle aziende di credito. Tali afflussi di capitale sono ascrivibili al processo di integrazione finanziaria europea acceleratosi all'indomani degli accordi dello SME.

A questo scopo i tassi di interesse devono necessariamente essere tenuti a livelli più elevati di quelli degli altri mercati finanziari; i dati riportati nelle Tabb. 2 e 3 evidenziano un differenziale

⁴ Per la lira i riallineamenti (tutti in deprezzamento) furono i seguenti: il 6% il 23.3.1981; il 3% il 5.10.1981; il 2,75% il 14.6.1982; il 2,5% il 22.3.83; l'8% il 22.7.1985; il 3,5% il 13.9.1992; uscita dallo SME il 17.9.1992.

⁵ Al fine di rendere più chiaramente intellegibili al lettore gli ordini di grandezza, si è preferito convertire gli importi in miliardi di euro correnti.

TAB. 2. *Tassi di inflazione, di interesse e di cambio: confronti Italia-Germania (%)*

Periodi	Tasso di inflazione in Germania	Tasso di inflazione annuo in Italia	Differenziale inflazionistico Italia-Germania	Tasso di variazione medio annuo del tasso nominale di cambio lira-marco	Tasso di variazione medio annuo del tasso reale di cambio lira-marco	Tasso medio sul mercato monetario Italia	Tasso medio sul mercato monetario Germania	Differenziale sul mercato monetario Italia-Germania	Differenziale reale dei tassi sul mercato monetario Italia-Germania
1975-1980	4,3	17,5	13,2	11,0	2,2	13,5	5,6	7,9	-5,3
1981-1987	3,0	12,1	9,1	6,3	2,8	15,1	6,6	8,5	-0,6
1988-1991	3,0	6,9	3,9	0,9	3,0	10,9	7,2	3,7	-0,2

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati Banca d'Italia e da Azzolini e Marani (1992, p. 14).

TAB. 3. *Saldo dei conti con l'estero e tassi di interesse sui mercati monetari in Italia e Germania*

Anni	Saldo delle partite correnti (mld euro)	Saldo complessivo dei movimenti di capitali (mld euro)	di cui: Saldo dei movimenti di capitali bancari (mld euro)	Tassi sul mercato monetario Italia (%)	Tassi sul mercato monetario Germania (%)
1980	-5,240	5,700	3,580	17,2	9,6
1981	-3,964	4,256	-0,786	19,8	12,1
1982	-5,189	2,473	-1,581	19,4	8,9
1983	0,365	4,218	2,580	17,0	6,5
1984	-2,611	2,836	2,654	14,7	5,7
1985	-3,933	0,641	-2,737	13,1	4,8
1986	1,560	1,930	3,333	10,3	4,8
1987	-1,482	5,787	2,878	11,7	3,6
1988	-4,266	11,174	5,280	11,1	4,3
1989	-8,369	17,603	7,736	11,0	7,1
1990	-10,524	26,941	11,866	10,6	8,4
1991	-15,151	15,008	20,332	11,0	9,2
1992	-17,676	5,501	13,068	12,6	9,5

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati Banca d'Italia.

positivo tra i tassi di interesse sui mercati finanziari in Italia e quelli in Germania, differenziale che si accresce in termini reali nella misura in cui il tasso di inflazione italiano tende a ridursi negli anni 1988-1991; gli afflussi di capitali crescono progressivamente fino al 1990. Successivamente saranno i movimenti di capitali bancari a riequilibrare gli squilibri delle partite correnti.

Per gli investitori stranieri, si aprono possibilità di investimenti finanziari particolarmente vantaggiosi: essi possono infatti investire i loro capitali nel mercato finanziario italiano, ottenere tassi di interesse molto più elevati che altrove, senza praticamente correre rischi di cambio, dal momento che l'Italia resta fedele agli impegni dello SME cercando di evitare la svalutazione della lira, questo almeno fino al 1991. In definitiva il tasso di interesse diviene uno strumento di politica monetaria attraverso il quale si difende il tasso di cambio e si controlla l'equilibrio della bilancia dei pagamenti (Giannola e Marani, 1990, pp. 7-34).

Questa strategia di politica valutaria necessariamente richiede che la politica monetaria sia svincolata dalla politica fiscale, per cui si impone la rescissione del legame tra Banca centrale e Tesoro per quanto concerne le modalità di finanziamento del disavanzo di bilancio del settore pubblico.

Il 12 febbraio 1981 il Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta scrive al Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi la lettera che avvia il cosiddetto «divorzio» tra le due istituzioni. Con la sua lettera, il Ministro chiede il «parere» del Governatore sull'ipotesi di una modifica del regime esistente, con l'obiettivo esplicito di porre rimedio all'insufficiente autonomia della Banca centrale nei confronti del Tesoro. Il Governatore, nella sua risposta, concorda sulla necessità che l'istituto di emissione risponda unicamente a obiettivi di politica monetaria nel regolare il finanziamento al Tesoro e che comunichi al mercato gli obiettivi quantitativi di crescita della base monetaria, passo decisivo verso un cambiamento di strategia monetaria. A seguito di ciò, la politica monetaria può essere gestita in funzione del contenimento dei tassi di inflazione e della difesa del tasso di cambio in seno allo SME.

Dalla fine degli anni '70 il fabbisogno del settore pubblico viene finanziato progressivamente sul mercato e contemporaneamente i tassi di interesse tendono a lievitare a causa della politica di difesa del cambio, passando da valori reali nettamente negativi a valori significativamente positivi. Emerge così il fenomeno nuovo della dinamica della spesa per interessi che si intreccia (e sempre più con segno opposto) a quella del disavanzo primario; una politica di elevati tassi di interesse che determina una crescita significativa del livello del debito pubblico.

A conferma di ciò, alcuni esercizi econometrici (si veda Lopes, 1989, pp. 354-358), basati sull'applicazione della *Granger Causality* al periodo in questione, consentono di verificare la sostanziale esogeneità della dinamica dei tassi di interesse rispetto al processo di accumulazione del debito pubblico nelle sue differenti articolazioni; in altri termini è il tasso di interesse che contribuisce a spiegare il tasso di variazione dello *stock* di debito e non viceversa. In definitiva l'incremento di quest'ultimo non rappresenta tanto la causa di elevati tassi di interesse sul mercato finanziario italiano quanto piuttosto l'effetto della politica di stabilizzazione monetaria perseguita dalla Banca centrale, dato il vincolo esterno.

L'ascesa dei tassi di interesse, riconducibile dunque a fenomeni esterni alla finanza pubblica, provoca, a sua volta un aumento della spesa per interessi al crescere della quota di fabbisogno che deve essere finanziata sul mercato, autoalimentando il rapporto debito/PIL.

I dati riportati nelle Tabb. 4, 5 e 6 consentono di documentare tali dinamiche. Quello che si nota in primo luogo è il progressivo aumento del tasso di interesse medio sui titoli del debito pubblico

che si attesta al 14,5% nel corso del periodo 1980-1991 e, in secondo luogo, l'adozione di politiche di contenimento progressivo del disavanzo primario che si riduce progressivamente fino ad azzerarsi nel 1991; da questo momento in poi i diversi governi che si sono succeduti adotteranno politiche di bilancio tendenzialmente restrittive che avranno proprio l'obiettivo di conseguire avanzi di bilancio primari crescenti che toccheranno con il 6,2% del PIL nel 1997 il punto di massimo; successivamente il disavanzo primario si manterrà sempre positivo – con l'unica eccezione del 2009 – anche negli anni più critici dal 2012 al 2019, a livelli anche superiori a quelli registrati da paesi come Francia e Spagna e a livelli comparabili a quelli della «virtuosa» Germania.

Occorre infatti ricordare che all'inizio degli anni '90, sotto i condizionamenti ineludibili del Trattato di Maastricht, le autorità di governo prendono la decisione di seguire una linea rigorosa di aumento delle entrate e di contenimento delle spese, ponendo in prima linea il risanamento finanziario a prescindere dalle conseguenze sul piano del reddito e dell'occupazione (Artoni, 1996, pp. 249-261; Graziani, 2000, pp. 192-196).

L'aumento delle entrate e il contenimento delle spese rispondono all'imperativo di consolidare un avanzo primario tale da compensare, almeno in parte, la spesa per interessi. Sotto questo profilo, contrariamente a quanto si crede, l'Italia ha fatto molto di più della maggior parte degli altri membri dell'Eurozona in termini di austerità autoimposta e di riforme strutturali per soddisfare le condizioni previste dal Trattato di Maastricht (Storm, 2019). Ciò emerge chiaramente se si confronta la politica fiscale italiana con quella di Germania e Francia.

Infatti, se si scompone la spesa pubblica primaria nelle tre componenti più importanti (retribuzioni dei dipendenti pubblici, prestazioni pensionistiche e investimenti), si può agevolmente notare che in media l'incidenza di tali voci sul PIL per l'Italia non differisce significativamente da quella registrata per gli altri tre paesi considerati.

Ne segue che l'incremento del disavanzo sul PIL finisce con l'essere sostanzialmente spiegato dalla dinamica della spesa per interessi a sua volta riconducibile all'andamento del tasso di interesse. Questo spiega l'andamento divergente del rapporto debito/PIL che l'economia italiana inizia a mostrare a partire dagli anni '80; tendenza destinata ad accentuarsi nel corso degli ultimi venti anni in concomitanza con una situazione in cui i tassi di interesse, pur declinanti, si mantengono al disopra del tasso di crescita del prodotto.

Tab. 4. *Andamento del debito pubblico e sua composizione: confronti internazionali (%)*

Anni	Disavanzo (-) o Avanzo (+) complessivo delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Disavanzo (-) o Avanzo (+) primario delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Debito pubblico delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Distribuzione del debito pubblico italiano per sottoscrittore			
	Italia	Germania	Francia	Italia	Germania	Francia	Italia	Germania	Francia	Estero	Banca Centrale	Banche	Famiglie e imprese
1980-1985	-10,0	-2,5	-2,2	-3,4	0,1	0,0	66,5	37,3	25,4	-	-	-	-
1986-1991	-11,1	-1,7	-1,8	-2,1	1,0	1,0	91,0	41,3	33,5	-	-	-	-
1992-2001	-5,6	-3,4	-3,5	3,7	-0,1	-0,2	113,9	54,7	54,7	-	-	-	-
2002	-2,9	-3,9	-3,2	2,6	-0,9	-0,2	106,4	59,7	60,3	32,2	3,0	12,8	51,9
2003	-3,2	-3,7	-4,0	1,7	-0,8	-1,2	105,5	63,3	64,4	35,0	3,5	14,5	47,0
2004	-3,5	-3,3	-3,6	1,1	-0,5	-0,8	105,1	65,0	65,9	34,7	3,7	13,6	48,0
2005	-4,1	-3,3	-3,4	0,4	-0,6	-0,7	106,6	67,3	67,4	38,3	3,9	13,6	44,2
2006	-3,6	-1,7	-2,4	0,8	1,1	0,2	106,7	66,7	64,6	39,7	4,0	21,9	34,3
2007	-1,3	0,3	-2,6	3,4	2,9	0,1	103,9	64,0	64,5	39,0	3,8	22,4	34,7
2008	-2,6	-0,1	-3,3	2,3	2,5	-0,4	106,2	65,5	68,8	38,4	3,6	23,1	35,0
2009	-5,1	-3,2	-7,2	-0,7	-0,5	-4,6	116,6	73,0	83,0	40,3	3,5	24,3	31,9
2010	-4,2	-4,4	-6,9	0,0	-1,9	-4,4	119,2	82,4	85,3	37,8	3,6	26,2	32,4
2011	-3,6	-0,9	-5,2	1,1	1,6	-2,4	119,7	79,8	87,8	34,6	4,7	26,1	34,5
2012	-2,9	0,0	-5,0	2,2	2,3	-2,4	126,5	81,1	90,6	31,4	4,9	30,0	33,6
2013	-2,9	0,0	-4,1	2,0	1,9	-1,8	132,5	78,7	93,4	31,0	4,9	31,0	33,2
2014	-3,0	0,6	-3,9	1,6	2,2	-1,7	135,4	75,7	94,9	32,7	4,8	30,3	32,2
2015	-2,6	0,9	-3,6	1,6	2,4	-1,6	135,3	72,1	95,6	33,2	7,6	29,3	29,9
2016	-2,4	1,2	-3,6	1,5	2,4	-1,8	134,8	69,2	98,0	31,9	11,9	27,9	28,3
2017	-2,4	1,2	-2,9	1,3	2,3	-1,2	134,1	65,3	98,3	31,4	15,8	25,8	27,0
2018	-2,2	1,9	-2,3	1,4	2,8	-0,6	134,4	61,9	98,1	28,6	16,9	27,5	27,0
2019	-1,6	1,4	-3,0	1,8	2,3	-1,6	134,7	59,8	98,1	28,6	16,9	27,5	27,0

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati Banca d'Italia, Unione europea e Fondo monetario internazionale.

Tab. 5. *Andamento della spesa pubblica: confronti internazionali (%)*

Anni	Spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Spesa per interessi sul debito delle Amministrazioni pubbliche sul PIL		
	Italia	Germania	Francia	Italia	Germania	Francia	Italia	Germania	Francia
1980-1985									
1986-1991									
1992-2001	50,1	49,2	53,3	40,8	45,9	50,0	6,6	2,6	2,2
2002-2008	47,2	46,1	53,0	42,4	43,3	50,2	8,9	2,7	2,8
2009	51,1	48,2	57,2	46,7	45,5	54,6	9,3	3,3	3,3
2010	49,9	48,1	56,9	45,7	45,6	54,4	4,8	2,8	2,8
2011	49,2	45,2	56,3	44,5	42,7	53,5	4,4	2,7	2,6
2012	50,5	44,9	57,1	44,5	42,7	54,5	4,2	2,5	2,5
2013	51,0	44,9	57,2	45,4	42,6	54,5	4,7	2,5	2,8
2014	50,9	44,3	57,2	46,1	43,0	54,9	5,1	2,3	2,6
2015	50,4	44,0	56,8	46,3	42,7	55,0	4,9	1,9	2,3
2016	49,1	44,3	56,7	46,2	42,5	54,8	4,6	1,6	2,2
2017	48,7	44,4	56,5	45,2	43,1	54,9	4,2	1,5	2,0
2018	48,5	44,6	55,7	45,0	43,3	54,8	3,9	1,2	1,8
2019	48,7	45,4	55,6	44,9	43,7	54,0	3,7	1,1	1,7
				45,3	44,5	54,2	3,6	0,9	1,7
							3,4	0,9	1,4

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati Banca d'Italia, Unione europea e Fondo monetario internazionale.

TAB. 6. *Indicatori di finanza pubblica in Italia (valori medi)*

	1980-1991	1992-1999	2000-2007	2008-2019
Tassi medi di crescita della spesa primaria a prezzi costanti (%)	3,8	0,9	1,9	0,4
Disavanzo (-) o avanzo (+) primario delle amministrazioni pubbliche in % del PIL	-2,8	3,8	2,1	1,3
Spesa pubblica complessiva al netto degli interessi in % del PIL	39,8	40,8	41,9	45,3
Spesa per interessi in % del PIL	8,0	10,1	5,1	4,3
Spesa complessiva in % del PIL	47,8	50,9	47,0	49,6
Rendimento medio dei titoli del debito pubblico (%)	14,5	9,1	4,5	3,4

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati Banca d'Italia.

3. *L'intervento straordinario: trasferimenti, accumulazione e integrazione*

L'impostazione restrittiva alla politica fiscale appena documentata non è stata neutrale sotto il profilo territoriale; l'adesione all'area dell'Euro e l'assunzione dei conseguenti impegni in termini di riequilibrio della finanza pubblica hanno comportato anche, all'inizio degli anni '90, l'archiviazione della politica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno portata avanti dalla Cassa per il Mezzogiorno dal 1950 fino al 1986 nelle due «versioni», quella della politica attiva dell'offerta fino agli anni '70 alla quale fa seguito la conversione a una politica di sostegno più o meno assistenziale della domanda giustificata formalmente dalla fiduciosa attesa dell'innesto di un processo autopropulsivo di sviluppo.

È più che opportuna questa notazione perché la semplificazione ricorrente nella pubblicistica e nel dibattito identifica l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno con un insieme omogeneo di politiche attive per un quarantennio (1950-1992). Da questa semplificazione segue un giudizio sommario – negativo – su una stagione di politiche che, a fronte di trasferimenti cospicui di risorse pubbliche, avrebbe prodotto scarsi risultati, senza intaccare il divario e lasciare traccia di sé sulla struttura produttiva locale.

Si tratta di una semplificazione che – a quasi un trentennio della conclusione di quell'esperienza – distorce la valutazione delle politiche per il Sud e impedisce l'elaborazione delle strategie di intervento ancora oggi preda dell'ossessione dello «sviluppo portato dall'esterno». Ironia della sorte, questa analisi più che som-

maria ignora che dalla fine degli anni '70 il sempre più inefficace «intervento» nel Mezzogiorno ha rincorso il mito dello sviluppo auto-propulsivo volendo – senza risultati degni di nota – replicare il localismo distrettuale del Centro-Nord.

Una lettura così «strumentale» e superficiale non rende giustizia dei risultati conseguiti per oltre un ventennio da quelle politiche in termini di riduzione del divario socioeconomico e di crescita nazionale. Ne segue anche una ingenerosa sottovalutazione del contributo che il Mezzogiorno ha dato alla crescita nazionale, grazie alla mobilitazione delle sue potenzialità attivata da quelle politiche finché la straordinarietà «fisiologica» dell'intervento ne è stata un elemento caratterizzante.

Per effettuare una lettura di quella stagione che sappia riconoscere anche i limiti, bisogna perciò distinguere tra le due fasi interne al quarantennio in esame, evidenziando la rilevanza del cambio di regime intervenuto intorno alla metà degli anni '70. In quegli anni, in concomitanza con il dispiegarsi degli effetti degli *shock* petroliferi, salariali e di finanza pubblica – sui quali ci si è soffermati in precedenza – che colpiscono l'economia nazionale, la natura dell'intervento a favore del Mezzogiorno, gli obiettivi perseguiti, gli strumenti impiegati e, di conseguenza, i risultati conseguiti dalle politiche subiscono infatti mutamenti radicali.

L'intervento pubblico, pur rimanendo nell'alveo ufficiale della straordinarietà, ha perso in misura crescente il suo caratteristico ruolo «attivo» a sostegno dell'offerta, per adottare un'azione rivolta in prevalenza al sostegno della domanda e, di riflesso, delle «aree motrici» del Centro-Nord.

La prima fase dell'intervento straordinario basato su politiche dell'offerta si è dispiegata fino alla prima metà degli anni '70 prevedendo, come è noto, misure orientate prima alla creazione delle precondizioni dello sviluppo (pre-industrializzazione, 1950-1957) e, successivamente, alla creazione esogena di una base produttiva locale formata dall'insediamento di grandi industrie a controllo pubblico e integrata dagli incentivi alla localizzazione dell'impresa privata (industrializzazione esogena attiva che si realizza con due successive ondate di investimenti dal 1963 al 1975 i cui effetti si manifestano fino al termine degli anni '70).

Questa è la stagione in cui per la prima volta nella storia si mette in moto un processo che segna il consolidamento della crescita del reddito pro capite al Sud e la riduzione del divario rispetto al resto del Paese (Tab. 7).

TAB. 7. *Indicatori di sviluppo del Mezzogiorno*

Indicatori	1952-1957	1958-1963	1964-1969	1970-1975	1976-1979	1980-1988	1989-1993
Tasso di crescita annuo del PIL meridionale pro capite a prezzi costanti (%)	4,44	5,21	4,82	2,65	2,72	1,71	1,28
PIL pro capite (Italia = 100)	52,80	53,60	57,60	60,10	57,30	58,30	57,90
Rapporto tra importazioni nette meridionali e PIL corrispondente a prezzi costanti (%)	10,66	16,97	19,08	22,42	19,52	25,91	25,74
Rapporto tra investimenti fissi lordi e importazioni nette a prezzi costanti (%)	29,47	34,55	33,46	36,73	34,77	31,54	27,23

Fonte: Giannola e Lopes (1992, p. 551) ed elaborazioni degli Autori su dati ISTAT e SVIMEZ.

Nella seconda fase si registra il progressivo abbandono dell'impostazione iniziale (fino alla metà degli anni '80); le politiche sono invece progressivamente orientate al sostegno della domanda, fino ad arrivare all'abolizione formale del carattere straordinario dell'intervento nel 1992.

Analizzando le Tab. 8 e 9, negli anni tra il 1951 e il 1975, la dimensione finanziaria dell'intervento addizionale a favore del Sud cresce, mantenendosi, comunque, sempre sotto l'1% del PIL nazionale. Dalla fine degli anni '70, invece, l'impegno è in progressiva diminuzione. Si passa in particolare dallo 0,9% degli anni '70, allo 0,65% del periodo 1981-1986 (gli anni del blocco operativo e poi della chiusura della Cassa del Mezzogiorno) e, infine, allo 0,57% degli anni 1987-1993 (gli anni dell'AGENSUD, un'agenzia a missione regionale erede della Cassa liquidata nel 1984) per i quali si può parlare solo formalmente di intervento straordinario, essendo questo già ridefinito in senso localista e con una sostanziale perdita del carattere di unitarietà dell'azione di *policy*.

Contestualmente fino a metà anni '70 crescono gli investimenti nell'industria in senso stretto nel Sud: la loro quota sul totale nazionale sale progressivamente fino ad attestarsi al 33% nel quinquennio 1971-1975 per poi calare progressivamente. L'incremento significativo della quota degli investimenti nell'industria in senso stretto sul valore aggiunto prodotto nelle regioni meridionali – che tocca il 72,7% a metà degli anni '70 contro il 27,4% nel Centro-Nord – testimonia la rilevanza degli interventi volti all'allargamento della base produttiva portati avanti tanto dall'industria privata quanto da quella a partecipazione statale.

La successiva ridefinizione delle politiche in direzione del mero sostegno alla domanda è mostrata dall'esplosione del sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi (sostegno ai redditi delle imprese locali). L'incidenza sul PIL della misura passa dallo 0,13% della fine degli anni '60 allo 0,46% nella seconda metà degli anni '70, fino ad attestarsi sullo 0,55% fino alla chiusura dell'intervento straordinario (Giannola e Lopes, 1992, pp. 549-599; Giannola *et al.*, 2015, pp. 185-220; Padovani e Provenzano, 2015, pp. 130-140). Parallelamente, al rallentamento della crescita corrisponde un nuovo ampliamento del divario con il Centro-Nord destinato da allora ad allargarsi nei successivi quarant'anni.

Il cambio di regime, con il prevalere dell'opzione delle politiche di sostegno della domanda, avviene sull'onda dell'urgenza di accompagnare l'aggiustamento strutturale dell'industria italiana in seguito agli *shock* petroliferi, con la conseguente concentrazione

TAB. 8. Spese per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (valori medi annui)

Periodi	Intervento Straordinario		Sgravi contributivi		Totale	
	Milioni di euro 2008	Incidenza % sul PIL nazionale	Milioni di euro 2008	Incidenza % sul PIL nazionale	Milioni di euro 2008	Incidenza % sul PIL nazionale
1951-1957	1.519	0,73	—	—	1.519	0,73
1958-1965	2.321	0,74	—	—	2.321	0,74
1966-1970	2.329	0,74	361	0,13	3.607	0,80
1971-1975	5.808	0,90	1.969	0,33	7.777	1,27
1976-1980	7.119	0,90	3.643	0,46	10.762	1,32
1981-1986	5.974	0,65	5.089	0,55	11.063	1,19
1987-1993	6.305	0,57	6.215	0,55	12.521	1,10

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati SVIMEZ.

TAB. 9. *Investimenti fissi lordi nell'industria in senso stretto e tassi di accumulazione (valori medi annui) ^(a)*

Periodi	Valori assoluti (mln euro a prezzi 2000)		Quota % del Mezzogiorno sul totale nazionale	Investimenti in % del valore aggiunto industriale	
	Mezzogiorno	Centro-Nord		Mezzogiorno	Centro-Nord
1951-1955	2.008	11.517	10,8	52,4	39,3
1956-1960	2.842	16.352	14,9	50,1	36,8
1961-1965	6.162	20.616	23,1	69,9	30,8
1966-1970	6.801	20.635	24,8	46,1	21,9
1971-1975	13.073	26.435	33,1	72,7	27,4
1976-1980	11.774	32.862	26,4	48,1	25,1
1981-1986	11.148	33.512	25,0	39,3	22,7
1987-1992	14.814	43.265	25,5	44,9	24,3

^(a) Per il 1951-1970 valori concatenati: anno di riferimento 1970.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

delle risorse sulle misure di ristrutturazione dei gruppi industriali del Nord; tutto ciò si realizza mentre – all'ombra della svalutazione del cambio – sorge il nuovo modello di industria basato sulla piccola e media impresa dei distretti e della Terza Italia.

Le strategie delle politiche attive di sviluppo sono progressivamente soppiantate dalla retorica di una presunta transizione in atto verso uno sviluppo «endogeno» ed «autopropulsivo» del Sud (si veda, al riguardo, Imbriani, 1987, pp. 9-20) che, secondo diversi osservatori, sarebbe ormai operante anche al Sud grazie al proliferare di piccole e medie imprese locali. Inoltre proprio in quegli anni la costruzione, seppur tardiva, dello stato sociale è considerata un fattore che può contribuire – con i suoi meccanismi redistributivi che affiancano il sostegno della domanda – a sostituire, attivando lo «sviluppo dal basso», le politiche attive con le quali si era affrontato fino ad allora il problema del divario.

Quella svolta modifica il ruolo del Mezzogiorno nell'economia nazionale. Per tutta la fase precedente, infatti, il Sud aveva svolto un ruolo attivo, funzionale ad un programma nazionale di politica industriale. Di fatto, lo stesso miracolo economico era stato il frutto di una inedita integrazione del Sud nel mercato nazionale realizzatasi a partire dal primo intervento straordinario. La realizzazione delle infrastrutture di base nel Mezzogiorno, rompendone per la prima volta l'isolamento fisico, lo aveva reso al tempo stesso mercato di sbocco privilegiato – e protetto – e fornitore di mano d'opera a basso costo dell'industria del

Nord. Anche l'avvio dell'industrializzazione esterna del Mezzogiorno del primo intervento straordinario era funzionale agli interessi dell'industria del Nord – e perciò agli interessi nazionali – fornendo ad essa ulteriore domanda (via salari e stipendi) e favorendo la creazione di quell'industria di base che avrebbe supportato dal 1957 la competitività del Paese nell'industria delle seconde trasformazioni nel nascente Mercato Comune (Gianola, 2015, pp. 42-46).

In definitiva, per tutta la prima fase dell'intervento straordinario, finché la natura dualistica e l'interdipendenza tra Nord e Sud hanno avuto un pieno riscontro nel disegno delle politiche, è prevalso un modello di crescita nazionale basato sulle complementarità tra le due aree del Paese, capace di produrre vantaggi reciproci, processi di crescita nazionale e convergenza regionale in cui, come si è detto, gli investimenti assumono un ruolo centrale.

Dalla metà degli anni '70, viceversa, il Mezzogiorno è divenuto «sistema a parte» connotato dalla (presunta) presenza di capacità endogene di sviluppo, attivabili con il supporto della domanda interna alla quale si affida il compito di porre le condizioni per «innestare» al Sud il modello della Terza Italia. Il fallimento di questo nuovo intervento è il risultato di un malinteso keynesismo che dimentica la lezione della «terza via», degli effetti espansivi derivanti dalle politiche attive dell'offerta (Saraceno, 1974 e 1983). In quella visione, la plausibilità *ex ante* di politiche alternative di sostegno alla domanda o all'offerta, era desunta da una accorta distinzione tra i caratteri che distinguono i paesi sviluppati da quelli arretrati. Nei primi, caratterizzati da un apparato produttivo idoneo, le crisi e la disoccupazione trovano origine in una carenza di domanda aggregata cui corrisponde un eccesso di risparmio. In tal caso la domanda aggregata può essere riportata al livello di pieno impiego attraverso il finanziamento della spesa pubblica con il risparmio disponibile di imprese e famiglie. Nei paesi meno avanzati, l'apparato produttivo non è idoneo a recepire lo stimolo derivante dagli incrementi della domanda aggregata – è il caso del Mezzogiorno di quegli anni; il solo strumento del sostegno della domanda perde quindi di efficacia, rendendosi necessario un sostegno dell'offerta che punti all'accumulazione, anziché sui consumi. In questo caso, infatti, la disoccupazione è causata da una carenza di offerta (sottovalutata dai fautori dello sviluppo endogeno) cui corrisponde una carenza di risparmio, vale a dire che il risparmio esistente non è sufficiente per finanziare gli investimenti. La via di uscita passa attraverso l'innalzamento dell'offerta che

anticipa quello della domanda effettiva: la spesa pubblica – trasferimenti sotto forma di investimenti pubblici che finanziano politiche di sviluppo – deve porsi l'obiettivo prioritario di accrescere l'offerta aggregata. Rimanendo dunque all'interno delle categorie keynesiane, l'obiettivo della piena occupazione va perseguito attraverso il sostegno dell'offerta, anziché della domanda: aver ignorato o travisato questi fatti ha significativamente contribuito al fallimento delle politiche del secondo ventennio dell'intervento straordinario.

Dagli anni '70 in poi, infatti, il flusso di risorse a favore del Mezzogiorno perde il ruolo di variabile strumentale nella politica di intervento che, con differente intensità ed efficacia, era stata condotta in precedenza e assume invece progressivamente il carattere di un trasferimento puramente compensativo; in altri termini, parafrasando una distinzione oggi di moda, non particolarmente originale⁶, si potrebbe dire che la prima fase dell'intervento straordinario diede luogo, per così dire, ad un debito «buono», finalizzato all'ampliamento della base produttiva e all'accumulazione di capitale nelle regioni meridionali; nella seconda fase prevale la tendenza a fare politiche che avrebbero comportato debito «cattivo» nella misura in cui si traducevano in spesa assistenziale.

La conseguente involuzione dell'intervento trascina con sé l'immagine del Mezzogiorno nelle valutazioni negative che hanno poi portato all'abbandono frettoloso dell'intervento straordinario motivato dall'inefficacia delle politiche con una colpevole rimozione di analisi appropriate, immemori dei positivi risultati conseguiti dalle politiche dell'offerta del primo ventennio.

Con quel cambio di regime il Mezzogiorno, fin dalla fine degli anni '80, è visto come il luogo (sistema sociale e culturale) dove hanno origine, si sedimentano e si concentrano storture e vizi capitali della società italiana: sprechi, inefficienza, clientelismo, criminalità; cresce un sentimento di ostilità che ha condizionato in peggio l'immagine del Sud per tutti gli anni a seguire fino ai giorni nostri.

La necessità di distinguere nettamente tra le diverse fasi dell'intervento straordinario è suffragata da una serie di verifiche empiriche (Giannola e Lopes, 1992, pp. 573-582) sull'impatto che ha avuto il flusso di risorse trasferite al Sud durante tutta la sta-

⁶ Intervento dell'attuale Presidente del Consiglio al 41° incontro di Comunione e Liberazione di Rimini del 18 agosto 2020.

gione dell'intervento straordinario portato avanti dalla Cassa per il Mezzogiorno tanto sull'economia del Mezzogiorno quanto su quella delle regioni centro-settentrionali.

L'analisi necessariamente guarda al ruolo dei trasferimenti, una categoria contabile di non facile identificazione e la cui *proxy* analitica si fa coincidere con il saldo di parte corrente del Mezzogiorno. Non disponendo di una serie continua dei trasferimenti interregionali, si considerano infatti come *proxy* di questo aggregato le importazioni nette⁷, nell'ipotesi che lo sbilancio strutturale sia prevalentemente finanziato attraverso trasferimenti a favore delle regioni meridionali⁸.

Questa soluzione è ovviamente non del tutto appropriata. Infatti, a coprire il deficit della bilancia commerciale meridionale contribuiscono oltre ai trasferimenti pubblici (sussidi, contributi, ecc.) e privati (rimesse degli emigranti, ad esempio), anche investimenti diretti, erogazioni di credito, ecc. che si associano naturalmente alla realizzazione nel Mezzogiorno di iniziative assunte da residenti e non. In questo caso dunque il termine trasferimenti si riferisce alle risorse pubbliche destinate al finanziamento del deficit commerciale delle regioni meridionali, e ad altri apporti spesso fortemente correlati a quelle risorse.

Al fine di suffragare l'interpretazione pertinente agli effetti delle diverse fasi dell'intervento straordinario sono state stimate le relazioni funzionali che fanno dipendere il prodotto interno lordo regionale dal livello degli investimenti e dai trasferimenti provenienti dal resto del Paese⁹.

⁷ Al fine di valutare l'impatto che la dinamica degli investimenti sostenuta dalla politica di industrializzazione e l'erogazione dei trasferimenti hanno esercitato sui livelli di attività nel Mezzogiorno, è stato sottoposto a verifica econometrica il seguente modello: $Y = f(I, IMP)$. Il periodo campionario considerato è compreso tra il 1951 e il 1988; le variabili impiegate sono il livello del prodotto lordo (Y), l'ammontare complessivo delle importazioni nette del Mezzogiorno (IMP) e gli investimenti complessivi lordi realizzati nelle regioni meridionali; infine la stima dei parametri del modello è stata effettuata utilizzando variabili espresse a prezzi costanti e ulteriormente deflazionate utilizzando la popolazione residente a metà anno nelle regioni meridionali. Lo scopo di questa duplice deflazione consiste nel verificare se la dinamica inflazionistica e i movimenti demografici influenzano esplicitamente i parametri del modello prescelto.

⁸ Naturalmente, in tale aggregato sono ricomprese le importazioni nette provenienti dall'estero; questa semplificazione può essere ritenuta tuttavia accettabile se si considera il peso di gran lunga prevalente delle importazioni dal Centro-Nord rispetto a quelle provenienti dall'estero; ciò è desumibile da alcuni dati elaborati dalla SVIMEZ, purtroppo solo a partire dal 1977.

⁹ Per maggiori dettagli, si vedano Giannola *et al.*, 1990, pp. 239-263.

Le stime econometriche si riferiscono a tre periodi distinti: 1951-1962; 1963-1975; 1976-1988; questa periodizzazione è coerente con il fatto che le politiche di spesa governativa a favore delle regioni meridionali perseguite nel corso dell'ultimo quarantennio hanno avuto di volta in volta connotazioni diverse, hanno agito su variabili macroeconomiche differenziate e avuto effetti sui livelli di attività altrettanto variegati.

Si nota anzitutto che l'effetto degli investimenti complessivi sul prodotto lordo è abbastanza modesto nel primo periodo 1952-1962. L'impatto di tale componente della domanda aggregata è minore di quello esercitato dai trasferimenti netti; infatti, questi ultimi contribuiscono notevolmente a spiegare la dinamica della variabile dipendente; a tale proposito va ricordato che in questa prima fase prevale una politica di spesa di tipo infrastrutturale.

Approfondendo l'analisi, invece di considerare globalmente gli investimenti, si è fatto riferimento soltanto a quelli realizzati nel settore industriale. Anche in questo caso tale variabile risulta non significativa, mentre i trasferimenti continuano ad esserlo. Tale risultato è riconducibile al fatto che dal 1952 al 1962 la dinamica del prodotto è sostanzialmente spiegata dagli investimenti effettuati negli altri settori, cioè opere infrastrutturali e miglioramenti fondiari. Gli investimenti nel settore industriale, realizzati nel Mezzogiorno in tale periodo, rappresentano infatti solo il 4,4% del prodotto lordo della macroarea e il 10,8% di quelli complessivi effettuati nel resto del Paese.

Diverso il quadro che emerge quando si considera il periodo successivo (gli anni della politica attiva, segnati da due intense ondate di investimenti industriali grazie alle quali il loro peso sul totale nazionale balza da poco più del 10% ad oltre il 20%); l'analisi del modello vede ora un impatto estremamente significativo degli investimenti industriali sul prodotto pur se continua ad essere rilevante l'effetto esercitato dalle importazioni nette.

Come già ricordato, questo è il periodo in cui, per la prima volta nella storia d'Italia, si osserva una significativa e duratura riduzione del divario in termini di prodotto pro capite tra le due aree del Paese: dai dati riportati in Tab. 7 si evince una sua riduzione di circa 10 punti percentuali. Inoltre, non va ignorato il fatto che una parte degli effetti espansivi determinati dalle politiche di industrializzazione del Mezzogiorno esercitavano effetti esterni sull'economia delle regioni centro-settentrionali a seguito della crescente integrazione tra le varie parti del Paese; infine va tenuta presente l'urgenza di avviare e realizzare in tempi stretti una

moderna industrializzazione di base del Paese che si rivelerà funzionale a sostenere la competitività dell'apparato manifatturiero centro-settentrionale in vista della caduta delle barriere protettive sancita nel 1957 con la firma del Trattato di Roma istitutivo del Mercato Comune Europeo.

Si può quindi ritenere che questo tipo di investimenti in parte esplichino i loro effetti al di fuori del Mezzogiorno, dando luogo a una domanda aggiuntiva che viene soddisfatta da un'offerta localizzata nel Centro-Nord o, vista la loro forte dipendenza dagli input di materie prime, all'estero. Queste considerazioni, lungi dal negare la rilevanza delle politiche attive di industrializzazione nell'espandere la base produttiva meridionale, confermano la problematicità di una loro valutazione e non escludono la possibilità di migliorare l'efficacia degli interventi.

A tale riguardo risultano sorprendenti alcuni recenti contributi (si vedano, in particolare, Galli e Gottardo, 2020, p. 10) in cui si afferma candidamente che gli investimenti pubblici e privati effettuati nel Mezzogiorno tra il 1952 e il 1975, data la loro entità, avrebbero dovuto comportare un effetto espansivo sui livelli di attività tale da far aumentare il rapporto tra il PIL pro capite del Sud rispetto al Centro-Nord dal 55% circa a oltre il 90%. Non si comprende come si giunge a questo risultato e – soprattutto – in base a quale misterioso e recondito modello di analisi, del quale tra le tante omissioni, nulla viene detto riguardo alle dotazioni di fattori produttivi, alle funzioni di produzione considerate oltre all'assunzione implicita, che le due aree del Paese non interagiscano tra loro così che gli effetti espansivi dell'una non retroagiscano sull'altra.

Nel successivo periodo 1976-1988, l'intensità delle politiche di industrializzazione si attenua drasticamente, la dinamica degli investimenti al Sud è in progressivo rallentamento ed è in netto ridimensionamento la loro quota sul prodotto lordo regionale e sul totale dei corrispondenti investimenti a livello nazionale. Inoltre, non risulta più statisticamente significativo il parametro relativo alla variabile degli investimenti industriali, diversamente da quanto accade per le importazioni nette (la nostra *proxy* per i trasferimenti) che tornano ad avere un ruolo preminente nello spiegare la dinamica del prodotto.

L'indebolimento della capacità di accumulazione dell'economia meridionale è da porre in relazione al progressivo mutare, a partire dalla seconda metà degli anni '70, della composizione dei trasferimenti. In particolare, va evidenziata la crescente marginalità della spesa a sostegno diretto dei settori produttivi nel Mezzogior-

no. Se consideriamo la quota dei contributi in conto capitale e in conto interessi rispetto alle importazioni nette meridionali, è molto evidente il declino (si passa dalla punta del 9% del 1975, con una media del 6% circa negli anni '70, al livello medio di poco superiore al 2% negli anni '80). Sempre nell'area dei trasferimenti a sostegno dello sviluppo produttivo, va ricordato il peso crescente (sempre rispetto alle importazioni nette meridionali) della voce fiscalizzazione degli oneri sociali. Con una progressione continua si passa dal 3% del 1970 all'11% del 1979, per poi attestarsi su un livello del 10% fino al 1988; in particolare i dati riportati in Tab. 8 certificano che dalla seconda metà degli anni '60 fino al 1993 il loro peso percentuale sull'ammontare complessivo delle risorse destinate all'intervento straordinario passa dal 10% al 50%.

Questa dinamica segnala eloquentemente come la fiscalizzazione sia un incentivo automatico del tutto particolare, che si traduce in un onere indicizzato per il bilancio pubblico. Quanto alla sua efficacia, specie nell'attrarre nuove iniziative con forte assorbimento di lavoro, essa non sembra commisurata al costo, e per questo motivo più che un trasferimento di carattere produttivo (riduzione dei costi di produzione) la fiscalizzazione rappresenta soprattutto, se non esclusivamente, un sostegno ai redditi di impresa non dissimile dalla gamma di sussidi che integrano i redditi delle persone nel Mezzogiorno. Questo tema, ritorna di attualità grazie ai provvedimenti governativi del 2020 che hanno previsto la decontribuzione del lavoro per le imprese meridionali. Si può ritenere che tali interventi, nella misura in cui alleggeriscono il costo del lavoro in misura piuttosto significativa sarebbero in grado di dare un qualche sostegno alla competitività delle imprese del Sud in una situazione emergenziale quale quella conseguente alla crisi pandemica, ma, nel lungo periodo rischiano di rivelarsi del tutto controproducenti per l'impresa meridionale rispetto a obiettivi essenziali come quello del rapido recupero di produttività e della capacità di innovare per stare su mercati di dimensioni globali.

L'analisi degli effetti dell'industrializzazione nel Mezzogiorno deve essere integrata con la speculare verifica empirica del ruolo che può attribuirsi alla politica di intervento straordinario nello sviluppo del prodotto interno lordo delle regioni centro-settentrionali che di questa politica «lamentano» di essere le finanziatrici¹⁰. In definitiva si tratta di verificare l'intensità dei meccanismi

¹⁰ A questo fine si è proceduto alla stima del seguente modello: $Y = f(I, E)$, dove Y è il prodotto del Centro-Nord, oltre agli investimenti lordi del Centro-Nord (I), le espor-

di integrazione dipendente che caratterizza il rapporto Nord-Sud. In questo caso assume rilevanza verificare se e in quale misura i trasferimenti verso il Mezzogiorno generano una domanda che a sua volta torna ad influenzare positivamente il livello della produzione nelle regioni centro-settentrionali. La rilevanza delle esportazioni nel modello è evidentemente da attribuire sia al flusso di trasferimenti che accompagna la politica di intervento nella fase di più intensa industrializzazione sia al flusso di trasferimenti a sostegno dei redditi che caratterizza maggiormente gli anni successivi. Il nesso comune è rappresentato dallo sviluppo di un mercato meridionale rilevante per i produttori centro-settentrionali.

Va tenuto presente che la variabile costituita dalle esportazioni, che di fatto è stata utilizzata, non comprende soltanto le esportazioni dal Centro-Nord verso il Sud ma anche verso il resto del mondo. Tuttavia, essa può rappresentare una *proxy* sufficientemente rappresentativa tenuto conto del peso relativo esercitato dal commercio regionale sul complesso. Infatti, non sembra arriachiato concludere che il Mezzogiorno è a lungo il *partner* commerciale più importante e dinamico per il sistema produttivo del Centro-Nord; così come sembra legittimo collegare questa accresciuta rilevanza del mercato meridionale all'allentamento del vincolo di bilancio regionale determinato dal flusso dei trasferimenti pubblici verso il Sud. Ovviamente questo non va sottolineato per ridimensionare l'importanza della proiezione internazionale del sistema produttivo italiano, ma per segnalare il peculiare aspetto territoriale connesso al ruolo del mercato interno nel nostro Paese. Un aspetto che viene con fatale miopia poco considerato quando, nel periodo dell'austerità espansiva inaugurato nel 2011, questa viene asimmetricamente somministrata con particolare intensità nel Mezzogiorno. L'effetto della contrazione del mercato interno ha un tale impatto negativo sull'economia del Centro-Nord da più che compensare il «trattamento di favore» (spesa storica ecc.) riservato dall'austerità al Centro-Nord.

Dall'analisi econometrica si evince che l'effetto degli investimenti sulla crescita del prodotto è sempre significativo, mentre quello delle esportazioni nette verso il Mezzogiorno si fa poi più significativo a partire dal 1963. E ciò non sorprende. Nel decennio della pre-industrializzazione il mercato meridionale, per le sue dimensio-

tazioni nette verso il Mezzogiorno (E). Anche in questo caso le stime sono state effettuate utilizzando variabili espresse a prezzi costanti e ulteriormente deflazionate utilizzando la popolazione residente a metà anno nelle regioni centro-settentrionali.

ni limitate e per la sua collocazione ancora remota, non è particolarmente attraente per le imprese settentrionali, specie per quelle minori che dovrebbero competere con le imprese locali meridionali in produzioni tradizionali. La situazione muta rapidamente con il procedere del ritmo di industrializzazione e con il completamento delle maggiori opere infrastrutturali che avvicinano sensibilmente il Sud al Nord. È, questo, un periodo di rilevante accumulazione di natura prevalentemente esterna, che si accompagna a una considerevole espansione del mercato meridionale che, per quanto appena detto, si apre e si collega sempre più strettamente a quello nazionale. Il riscontro in termini di stime è un coefficiente riguardante le esportazioni significativo e in valore assoluto nettamente superiore a quello stimato per il periodo precedente. La situazione – e non sorprende – continua a evolvere in questa direzione per quel che riguarda il ruolo delle esportazioni verso il Mezzogiorno anche negli anni di crisi della politica di industrializzazione (1976-1988) e del passaggio al sostegno della domanda interna e ai sussidi della fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi per le imprese.

Per il Centro-Nord, infatti (contrariamente a quanto avviene per il Mezzogiorno), non è possibile rifiutare l'ipotesi di stabilità dei parametri per il periodo 1963-1988; ciò sembra suggerire che lo sviluppo del prodotto extra meridionale trovi un sostegno nelle opportunità di esportare al Sud sia durante le fasi nelle quali il prodotto meridionale è sostenuto dal processo di investimento, sia nelle fasi in cui prevale invece il ruolo dei trasferimenti a sostegno dei redditi dei residenti.

In definitiva, la politica di intervento straordinario, promuovendo gli investimenti e l'allentamento del vincolo di bilancio attraverso il finanziamento del deficit regionale, ha indubbiamente favorito lo sviluppo del reddito meridionale. Allo stesso tempo, essa non è in contraddizione con lo sviluppo del reddito del resto d'Italia. Ma, a ben vedere – e ciò non meraviglia – è la politica dei trasferimenti che risulta rilevante per il sostegno del reddito del Centro-Nord, indipendentemente dall'essere diretta verso il finanziamento degli investimenti o verso il puro sostegno dei redditi. Di conseguenza, mentre a seguito del declino degli investimenti e del passaggio dei trasferimenti a privilegiare il sostegno dei redditi, il Mezzogiorno soffre una riduzione nella capacità «autonoma» di generare reddito, ciò non avviene per le regioni centro-settentrionali. È questo un elemento cruciale per comprendere l'origine dell'ampliamento del divario territoriale che segue al 1976 e un irrigidimento delle poste concernenti il finanziamento esterno dello squilibrio Nord-Sud.

Nella fase di politica attiva di industrializzazione, l'impatto dei trasferimenti è stato mutuamente favorevole; successivamente, invece, gli effetti positivi si sono notevolmente attenuati per le regioni del Mezzogiorno, permanendo invece significativamente positivi per le regioni del Centro-Nord.

Come già detto, è bene sottolineare l'aspetto essenziale, del quale le sedicenti Regioni «donatrici» non sembrano avere piena consapevolezza, anche dopo l'esplosione della crisi finanziaria. In particolare, le vicende successive della cosiddetta «austerità espansiva» dovrebbero averle rese consapevoli degli effetti del crollo dell'economia meridionale sulle dinamiche di quella del Centro-Nord. Non sembra invece a loro ben chiaro come la lenta modifica nel sistema di rapporti Nord-Sud, a seguito dello smantellamento della politica keynesiana dell'offerta, nel rendere strutturale e persistente la funzione del Mezzogiorno come mercato di sbocco preferenziale per le regioni centro-settentrionali, determina effetti significativi e strutturali che si riverberano dall'economia meridionale sulla crescita dello stesso Centro-Nord. Ne dà una evidenza imbarazzante il progressivo sviluppo del «secondo divario»: quello del Centro-Nord che da fine anni '90 non tiene il passo con il resto dell'Unione europea. Un declino rispetto al quale – ostinatamente continuando a scambiare le cause con gli effetti – il Nord insiste a denunciare l'effetto di un Sud «palla al piede» che «impedisce al forte di correre».

4. *Tra declino economico e nuovi scenari globali: il consolidamento del doppio divario*

La riunificazione della Germania nel 1990 e l'allargamento dell'Unione europea ai paesi ex comunisti nel 2004 rappresentano un cambiamento epocale, assai più importante dei precedenti allargamenti e assai più rilevante perché ha radicalmente spostato il baricentro economico dell'Unione europea verso Est; si tratta di eventi da cui non è possibile prescindere se si vuole porre in una prospettiva più ampia l'analisi del dualismo italiano.

La riunificazione tedesca, pur avendo rallentato, per almeno un decennio, la crescita nazionale, ha anche rappresentato un'opportunità per fare un salto tecnologico importante. Approfittando del terreno vergine di un'industria desertificata e di generose sovvenzioni europee, le imprese della Germania occidentale hanno costruito impianti produttivi alla frontiera tecnologica (nei settori tradizionali

come l'automobile, ma anche nella microelettronica) senza dover affrontare i costi della riconversione di imprese esistenti.

La Germania dell'Est inoltre è stata una testa di ponte per rinsaldare i legami commerciali con i paesi dell'ex blocco comunista. L'espansione delle imprese tedesche, e in genere dei paesi della vecchia Europa ad Est, si era infatti avviata sin dall'inizio degli anni '90, quando i processi di privatizzazione avevano messo a disposizione per gli investitori internazionali la proprietà di importanti imprese, tanto nell'industria quanto nei servizi. Il forte sviluppo dell'integrazione multinazionale, in particolare con Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, è avvenuto con l'inizio del nuovo secolo, quando le prospettive di adesione all'Unione sono divenute certe e irreversibili. Molte produzioni si sono riorganizzate su scala multinazionale, attraverso la ridefinizione dei cicli produttivi anche grazie ad attività localizzate nei paesi dell'Est. La riorganizzazione multinazionale delle produzioni tedesche è avvenuta con l'acquisizione o la realizzazione *ex novo* di impianti produttivi integrati in articolate catene del valore.

Catene globali del valore, digitalizzazione ed automazione dei processi produttivi hanno condotto ad una nuova divisione internazionale del lavoro in cui i territori si sono progressivamente specializzati prevalentemente per fasi produttive più che per settori. Le aree urbane e regionali con una più elevata dotazione di capitale umano, sedi delle attività terziarie e dei quartieri generali delle imprese industriali hanno conservato le attività produttive a maggior contenuto di innovazione, mentre altre città e regioni con buone condizioni localizzative, costi del lavoro inferiori, al centro di dense reti di trasporti, hanno acquisito fasi di attività di trasformazione. Tutto ciò ha dato vita a flussi molto intensi di commercio, specie di parti e componenti.

Sotto questo profilo il cambio di paradigma delle politiche di sviluppo regionale in Europa nel corso degli anni '90 ha favorito queste dinamiche accentuando i processi di concentrazione delle attività economiche e ampliando i divari tra regioni centrali e quelle periferiche.

Nel nuovo schema della «Politica di Coesione» dell'Unione europea si ridimensiona il ruolo degli Stati nazionali nella definizione delle politiche regionali in favore di un complesso sistema di *governance* multilivello; ne segue che la probabilità che si possa produrre un'azione coerente ed efficiente è – nel caso italiano – particolarmente bassa, poiché quest'ultima dipende dalla qualità di governi nazionali e subnazionali, dalle relazioni di po-

tere tra livelli di governo e dai punti di forza e dalla qualità degli attori privati che variano notevolmente tra regione e regione e che non ci vedono con ragionevole certezza eccellere in nessun caso.

Contemporaneamente, le risorse disponibili per le politiche regionali si riducono nella misura in cui si verifica l'ingresso dei paesi dell'Europa Orientale e, in non pochi casi, esse più che essere «aggiuntive» hanno compensato la riduzione della spesa nazionale in ossequio ai vincoli di bilancio delle finanze pubbliche, fenomeno che si è andato ulteriormente aggravando dopo il 2008. Inoltre, in un contesto di risorse scarse si accentua il carattere intrinsecamente competitivo in cui i governi locali sono messi l'uno contro l'altro per ottenere risorse che saranno quindi prevalentemente attribuite a quelle regioni sufficientemente «attrattive» in grado di soddisfare una serie di requisiti complessi. In altri termini, capacità e competitività diventano un «prerequisito» per l'accesso alle risorse. La Politica comunitaria di Coesione, quindi, finisce per amplificare le disparità regionali, promuovendo le aree più forti e «punendo» quelle che hanno più bisogno di aiuto (Giannola, 2013; Martinelli, 2020).

Non va trascurato, infine che l'Euro non ha attenuato il vantaggio tedesco sui *partner* europei; anzi, lo ha se possibile accentuato. Dopo un'iniziale svalutazione al momento della sua introduzione, la moneta unica si è fortemente apprezzata tra l'inizio degli anni 2000 e lo scoppio della crisi finanziaria globale; gli effetti sono stati tuttavia differenziati sulle esportazioni dei paesi europei.

Le imprese tedesche, da un lato, erano specializzate in beni di gamma elevata, la cui domanda è poco elastica al tasso di cambio; dall'altro lato, grazie alla riorganizzazione della catena del valore si trovavano a pagare meno per i beni intermedi importati dai paesi dell'Est rispetto ai quali l'Euro si era rivalutato. La Germania poteva quindi trarre un duplice vantaggio da queste dinamiche valutarie: mentre l'Euro forte comprimeva i costi di materie prime e beni intermedi, l'inflazione più bassa di quella di paesi come l'Italia dava luogo a una svalutazione reale all'interno della Zona Euro, garantendo competitività di prezzo e quote crescenti di mercato. Per la sua posizione peculiare nella catena del valore europea, dunque, la Germania è stata il solo paese dell'Eurozona ad avere allo stesso tempo una valuta forte per pagare le importazioni e un cambio debole per le esportazioni. Questo, insieme alla compressione della domanda domestica, spiega la costante accumulazione degli avanzi commerciali (Saraceno, 2020, pp. 186-190).

All'interno del nuovo scenario globale così delineato, si possono inserire sia il progressivo avvilitamento delle regioni meridionali nel corso degli anni 2000, ben prima della crisi del periodo 2008-2015, sia le tutt'altro che brillanti prestazioni del resto del Paese, a testimonianza di una crisi strutturale che investe tutta l'economia italiana in affanno rispetto agli altri paesi europei una volta venuta meno la possibilità di svalutare il cambio per compensare i divari di produttività: si può quindi – anzi si deve – parlare di un «doppio divario» che tende a consolidarsi tra le due aree del Paese e tra questo e il resto dell'Europa.

Occorre a tale riguardo ricordare quanto incide il fatto del tutto trascurato che, con lo sviluppo dei mercati globali e la sostanziale scomparsa della grande impresa, la difesa delle posizioni competitive di buona parte della struttura produttiva – caratterizzata dalla «tipica» impresa di dimensioni medio-piccole e anello debole delle catene globali del valore – è affidata alla capacità di competere sui costi, essendo il ruolo delle presunte economie di distretto completamente travolto dal progredire della globalizzazione dei mercati.

Ormai è evidente che competere sui costi medi unitari si fa sempre più arduo, ma è da dire che anche in passato, quando il successo del modello distrettuale italiano veniva celebrato alla luce delle economie esterne marshalliane, in realtà poco rilevanti, si trattava di un utile paravento dietro il quale celare il ruolo delle robuste e sostanziose iniezioni «esterne» di competitività somministrate al sistema delle imprese con la gestione del cambio.

Come si è visto, il soccorso alla dinamica relativa dei costi ed a sostegno della domanda è stato infatti un compito assolto con diligente cura dalle autorità monetarie fin dall'inizio degli anni '70 con le ricorrenti svalutazioni competitive.

Il fattore valutario ha prepotentemente influito sulle *performance* delle imprese distrettuali contribuendo non poco al contenimento di tutti gli elementi di inefficienza associati a una struttura di mercato di tipica concorrenza monopolistica (si vedano, a riguardo, Giannola e Lopes, 2007, pp. 67-82) che caratterizza molte industrie del nostro *Made in Italy*, in cui, ora più che mai l'obiettivo fondamentale è di evitare di trovarsi ad operare nella posizione di equilibrio di lungo periodo; quella che realizza il punto di tangenza tra la curva dei costi medi nel suo tratto decrescente e la curva di domanda del prodotto.

Si è già fatto notare che quella valutaria, ben al di là della sua apparente natura congiunturale, è stata almeno fino al 1987 e poi nel periodo cruciale 1992-1993, la vera politica industriale favo-

rendo la miriade di monopolisti concorrenziali e garantendo una «economia di distretto» dai tratti che poco hanno a che fare con quelli idealizzati dallo schema marshalliano. Con la fissazione nel 1999 delle parità irrevocabili fra la lira e le altre monete europee, l'economia italiana rinuncia ad una valvola di sfogo che nel passato le aveva consentito di governare se non di supplire alle proprie debolezze strutturali. Come rileva Michele Grillo (Grillo, 2004), «il 1995, l'anno in cui inizia la flessione della quota delle esportazioni italiane sulle esportazioni mondiali, è anche l'anno in cui fu registrato l'ultimo deprezzamento della lira». La correlazione fra crescita di breve periodo e fluttuazioni del tasso di cambio è tanto sistematica e puntuale che meraviglia davvero che sia passata sotto il silenzio di un quasi unanime ventennale conformismo di tanti reputati addetti ai lavori.

Si è già ricordato che l'apprezzamento del tasso di cambio fra il 1988 e il 1991 (eroico tentativo di «tenersi» nella banda stretta) coincide con una caduta assai pronunciata della crescita e finisce con la prima crisi finanziaria del 1992. A rilanciare l'economia, è la sferzata della svalutazione che, iniziata alla fine del 1992, prosegue appunto fino al 1995.

Ora che, dalla fine degli anni '90, i margini per praticare questa politica si sono ristretti fino ad annullarsi e che, con l'integrazione dei mercati, gli ingressi di nuovi competitori sono particolarmente rilevanti stante la progressiva riduzione delle protezioni del Mercato Unico, la tendenza inerziale di quel paventato equilibrio di mercato tende fatalmente a manifestare tutti i suoi aspetti di inefficienza dinamica.

Risulta evidente tutta la fragilità dell'efficacia terapeutica del «vincolo esterno»: le imprese italiane, poco innovative sia per quanto riguarda le innovazioni di prodotto che di processo, con la produttività che ristagna, si rifugiano – ancora una volta – nella ricerca spasmodica della riduzione dei costi, nella svalutazione interna e, dove questa si rivela impraticabile, nella delocalizzazione, non certo verso il Mezzogiorno, ma verso quelle aree in cui i margini di compressione del costo del lavoro per unità di prodotto sono sufficientemente ampi da compensare i vincoli strutturali connessi alla ridotta scala di produzione e all'inadeguato sviluppo tecnologico.

La delocalizzazione caratterizza non a caso in questi anni il comportamento delle imprese distrettuali nelle aree forti del Nord-Est. Ed è questa popolazione d'impresе che ha per così dire governato e, sostanzialmente, alimentato lo sviluppo industriale italiano, tenuto conto della sostanziale emarginazione della grande impresa

italiana. Partendo da queste considerazioni, è possibile articolare in misura più puntuale una riflessione sulle cause e le tendenze relative al «declino» italiano collegandolo significativamente alla imminente «inefficienza dinamica» del modello di specializzazione internazionale dell'economia italiana; un'economia specializzata nella produzione e nelle esportazioni di beni a medio-bassa intensità di manodopera qualificata. A causa del suo modello di specializzazione ampie porzioni del Paese si sono trovate ad affrontare una sempre più forte concorrenza dei paesi emergenti, i quali, oltre ai bassi salari, possono vantare una forza lavoro sempre più qualificata, contribuendo alla progressiva erosione del vantaggio comparato anche nei comparti produttivi di maggiore qualità all'interno dei settori tradizionali, settori – in aggiunta – in cui la domanda mondiale tende a crescere più lentamente.

Questi sviluppi che, come notato in precedenza, spostano in misura significativa il baricentro economico verso la Mitteleuropa, di converso, evidenziano la progressiva marginalizzazione dei paesi dell'Europa mediterranea e dell'economia italiana in particolare la cui cifra di «capitalismo familiare» si rivela poco adeguata a fronteggiare questi processi in assenza di una coerente impostazione di politica industriale (si vedano: Padovani e Servidio, 2009; Cappellani *et al.*, 2012; Servidio, 2015; Viesti, 2021, pp. 106-109).

Gli effetti di spiazzamento delle regioni italiane in Europa sono adeguatamente documentati dai dati EUROSTAT dell'andamento del PIL regionale pro capite convertito in una valuta comune utilizzando come fattore di conversione la parità di potere d'acquisto (PPA). In tal modo è possibile confrontare il reddito pro capite tra regioni degli Stati membri dell'Ue anche con valute nazionali diverse e con livelli dei prezzi differenti; quindi si può analizzare il livello e la dinamica del loro benessere rispetto alla media comunitaria al fine di rilevare la collocazione relativa di ciascuna regione rispetto all'insieme dell'Unione (SVIMEZ, 2013, pp. 7-10; 2019, pp. 3-10). Fatto 100 il reddito pro capite dell'Unione europea, quello italiano era 119 nel 2001, 110 nel 2000, 112 nel 2007 e 95 nel 2019. Nella Tab. 10 si considera anche il posizionamento delle singole regioni italiane nella graduatoria in base al PIL pro capite in PPA nel 2001, 2007 e 2019¹¹ rispetto alla media comunitaria considerando tutte le regioni (NUT2) dell'Unione europea e la variazione intervenuta nella graduatoria nei tre anni considerati.

¹¹ Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

TAB. 10. *PIL pro capite delle regioni italiane tra quelle europee*

Regioni	PIL pro capite a prezzi correnti in PPA (Ue 27 = 100)						PIL pro capite a prezzi concatenati anno 2015					
	In % Ue 27		Posiz. nella graduatoria rispetto alle altre regioni NUTS2		Perdita di posizioni tra il 2001 e il 2007		Perdita di posizioni tra il 2007 e il 2019		Crescita cumulata 2007-2001		Crescita cumulata 2019-2001	
	2001	2007	2019	2001	2007	2019	tra il 2001 e il 2007	tra il 2007 e il 2019	tra il 2001 e il 2019	2007-2001	2019-2008	2019-2001
Abruzzo	104	94	81	93	121	136	-28	-15	-43	-0,1	-4,4	-5,3
Basilicata	88	83	75	127	142	148	-15	-6	-21	2,6	7,4	7,0
Calabria	72	69	56	160	174	198	-14	-24	-38	3,5	-9,6	-7,7
Campania	80	75	61	142	162	186	-20	-24	-44	2,2	-10,5	-10,6
Emilia-Romagna	145	135	118	31	38	53	-7	-15	-22	3,8	-4,1	-2,5
Friuli-Ven. Giulia	129	121	103	44	58	86	-14	-28	-42	2,1	-3,7	-5,1
Lazio	149	143	110	29	34	70	-5	-36	-41	6,8	-12,0	-8,9
Liguria	128	122	103	46	57	83	-11	-26	-37	2,6	-8,1	-6,0
Lombardia	158	145	127	23	30	42	-7	-12	-19	2,4	-4,8	-1,7
Marche	113	109	89	76	96	113	-20	-17	-37	5,6	-3,7	-2,5
Molise	92	90	69	116	128	164	-12	-36	-48	3,6	-9,0	-10,2
Piemonte	128	120	102	45	62	91	-17	-29	-46	4,1	-4,0	-3,0
Prov. Aut. Bolzano	167	157	154	17	24	23	-7	1	-6	2,8	5,7	7,7
Prov. Aut. Trento	160	144	124	21	31	46	-10	-15	-25	-1,8	-3,3	-7,2
Puglia	78	71	62	145	170	185	-25	-15	-40	0,6	-2,5	-5,0
Sardegna	84	81	69	131	151	165	-20	-14	-34	3,4	-6,2	-3,0
Sicilia	77	73	58	149	166	190	-17	-24	-41	3,2	-10,4	-9,2
Toscana	126	118	102	50	68	89	-18	-21	-39	3,4	-2,9	-1,9
Umbria	118	108	85	68	100	127	-32	-27	-59	-0,1	-12,4	-14,8
Valle d'Aosta	158	149	124	22	28	45	-6	-17	-23	-0,3	-9,5	-10,3
Veneto	133	124	108	39	56	74	-17	-18	-35	3,1	-0,7	-0,9
Italia	119	112	95							3,7	-4,9	-3,0
Mezzogiorno	80	76	62							2,2	-7,3	-7,3
Centro-Nord	140	131	112							3,6	-4,9	-3,2

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati EUROSTAT e ISTAT.

Il primo dato che emerge è la perdita di posizioni dell'Italia nel suo complesso tra il 2001 e il 2019. Nel periodo 2001-2007, sebbene il tasso di crescita cumulato del PIL pro capite delle regioni del Centro-Nord sia pari al 3,6% contro un tasso più modesto del 2,2% registrato dal Mezzogiorno, si osserva, che al vistoso arretramento – scontato – delle regioni meridionali, corrisponde anche quello – ed in proporzione più significativo – di tutte le regioni del Centro-Nord (spiccano, al Centro, Umbria, Marche e Toscana e, al Nord, Piemonte e Liguria) con una tendenza che si accentua negli anni successivi al 2007.

Questi dati confermano le difficoltà dei sistemi produttivi delle regioni del Centro-Italia e la progressiva fragilità del modello distrettuale che, aldilà delle sue differenti articolazioni settoriali nei diversi territori, si è andato caratterizzando per la specializzazione in settori tradizionali e a domanda matura, modesta attività innovativa e conseguente posizionamento di mercato nelle fasce più soggette alla concorrenza di prezzo. A ciò concorrono precisi tratti strutturali, quali la ridotta dimensione media delle imprese e la scarsa capacità di collaborazione, la prevalenza di modelli di *governance* familistici anche nelle imprese di maggiori dimensioni che – se hanno rappresentato un iniziale fattore di successo – oggi si qualificano come un vincolo sempre più significativo.

Inoltre, per le regioni dell'Italia Nord-Occidentale il declino è riconducibile all'incapacità di contrastare le dinamiche globali con investimenti in nuovi settori produttivi. Nel caso del Piemonte, il processo di emancipazione del tessuto produttivo rispetto alla galassia FIAT, pur essendo una costante, rimane solo parziale e ha comportato costi rilevanti in termini di occupazione e capacità produttiva perduta. In Liguria il rilevantissimo calo demografico e l'incapacità di rafforzare i settori connessi con la logistica multimodale con adeguati investimenti in infrastrutture e tecnologie hanno indebolito la stessa base produttiva.

Per quanto concerne le regioni «forti» (Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) emerge una geografia dello sviluppo caratterizzata dalla concentrazione in un ristretto nucleo dinamico e competitivo (in sostanza l'unico) nel triangolo Milano-Bologna-Padova che non evita a scala regionale forti perdite sia di reddito pro capite che di posizioni nella graduatoria Ue né di accentuare ulteriormente la frattura con le altre regioni, specie del Centro-Italia, in progressiva meridionalizzazione delle loro economie.

Ci si può interrogare sulle caratteristiche di queste dinamiche e del perché lo sviluppo industriale si è andato progressivamente

restringendosi nel triangolo Milano, Bologna e Padova. Innanzitutto, va tenuta presente la maggiore dimensione media delle imprese che operano in quest'area, unita a una forte concentrazione di settori caratterizzati da un maggiore contenuto di conoscenza (elevato tasso di innovazione basato sulla ricerca e presenza diretta sui mercati esteri). In questa area si registra il più elevato tasso di crescita della produttività e della internazionalizzazione. Per quanto concerne l'innovazione assume rilievo cruciale la capacità delle imprese di rapportarsi ad un contesto territoriale favorevole caratterizzato da *Knowledge provider* e dalla varietà settoriale. Le imprese utilizzano innovazioni che sono trasversali e che comportano la necessità di interagire con altre imprese e centri di ricerca; rilievo strategico assume la presenza di adeguato capitale umano e di adeguate risorse da investire in ricerca e sviluppo. Si rivaluta il ruolo della città nelle scelte di insediamento delle imprese che alimenta i processi di concentrazione anche all'interno delle stesse regioni. Il fenomeno riguarda i principali centri urbani delle tre regioni citate più che delle regioni in generale. La competizione, sempre più tra grandi aree metropolitane ricche di connessioni, coinvolge «sistemi territoriali integrati». La «grande Milano» – con la rete di relazioni e di flussi di persone, idee e affari «nel raggio di cento chilometri» –, ha giocato in questi anni un ruolo di primo piano, contribuendo a tracciare un percorso più integrato con le regioni dell'Europa centrale (Iacobucci, 2018).

Tuttavia, queste esperienze di successo concentrate territorialmente non sono state in grado di evitare che, come detto, anche le tre regioni in questione, rispetto alle altre regioni europee, perdessero molte posizioni: dai dati della Tab. 10, la Lombardia perde tra il 2001 e il 2019 19 posizioni in graduatoria, l'Emilia-Romagna 22 e il Veneto 35; con tassi cumulati di crescita del PIL pro capite tra il 2001 e il 2019 tutti ampiamente di segno negativo.

5. *Residui fiscali tra declino economico e suggestioni autonomistiche*

Il tema della caduta libera delle «regioni forti» non è mai divenuto centrale nelle analisi e nei propositi di *policy* territoriali. A esorcizzare il problema torna molto utile la denuncia del freno che impone ai «forti» la partecipazione a un sistema nazionale fortemente condizionato da un «inefficiente» (per usare un eufemismo) impiego di risorse per governare gli squilibri territoriali. Alla denuncia segue a ruota la rivendicazione di un diritto alla

«restituzione» dei «trasferimenti illeciti» effettuati dallo Stato a danno delle Regioni ricche del Paese (*in primis* Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna). Così, fin dalla nascita, ancora oggi la cosiddetta «questione settentrionale» elude l'analisi della sua crisi aprendo il contenzioso con lo Stato, colpevole di sottrarre risorse a chi produce per redistribuirle privilegiando criteri che premiano sprechi e pura assistenza. Da qui la pressante richiesta di sanare l'ingiustizia fiscale plasticamente tradotta negli imponenti numeri dei «residui fiscali» (Giannola, 2015, pp. 52-53).

Fin dall'inizio e tanto più oggi con le richieste di autonomia ex art. 116, terzo comma avanzate dalle Regioni più forti del Paese si rivendica al territorio la titolarità del residuo fiscale (inteso come la differenza tra le entrate fiscali erariali e la spesa pubblica erogata). Il «residuo» non solo diviene la misura dell'ingiustizia subita ma in aggiunta si argomenta che il surplus fiscale primario loro sottratto finanziando il deficit (gli sprechi) delle pubbliche amministrazioni delle Regioni beneficiarie alimenta – come si è visto nelle pagine precedenti – il lievitare del debito pubblico rispetto al PIL.

Tutto ciò alimenta un dibattito surreale laddove dovrebbe essere evidente che, lungi dall'essere «impropri e parassitari», questi flussi finanziari in un sistema strutturalmente dualistico sono l'ovvia conseguenza dell'esigenza di garantire l'attuazione del principio di equità orizzontale proprio del federalismo «liberale alla Buchanan» per il quale, a fronte di identici doveri, sta – o dovrebbe stare – un pari accesso a basilari servizi pubblici (difesa, istruzione, giustizia, sanità), indipendentemente dal censo e dalla residenza.

Nella misura in cui questo principio è correttamente applicato nell'ambito di un territorio è infondata la tesi dell'illegittimità di questi trasferimenti e, di conseguenza, il preteso diritto alla restituzione ai contribuenti e, ancor di meno, ai territori. Il che vale sia in un contesto istituzionale centralizzato che federale¹².

Naturalmente non si vuole negare che trasferimenti, legittimi per quanto appena detto, possano essere utilizzati in modo inefficiente: si configura un problema di primaria rilevanza che non legittima minimamente la pretesa di risolvere il profilo dell'efficienza con la scorciatoia della «restituzione».

¹² Diverso il caso di un sistema confederale, dove i diritti possono essere diversi da Stato a Stato. Non è, questa, una notazione marginale. Infatti, una tale prospettiva istituzionale supera lo schema di un'economia dualistica per portarci a una situazione in cui si instaura una possibile subordinazione di un territorio rispetto a un altro.

È inoltre opportuno approfondire l'analisi sulla effettiva consistenza dei residui fiscali oggetto del contendere. Essi sono certificati dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (Sistema CPT-NUVEC-Agenzia per la Coesione Territoriale) che ricostruisce i flussi di spesa e di entrata a livello regionale degli Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (P.A.) e al Settore Pubblico Allargato (SPA), pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana. Si tratta di dati finanziari di cassa¹³. In questa sede ci si soffermerà sull'aggregato costituito dal complesso degli Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione.

La prima misura considerata riguarda i cosiddetti Residui Fiscali Primari (RFP) – differenza tra entrate erariali (IRPEF, IRES, IVA) e spesa pubblica in un territorio al netto della spesa per interessi sul debito pubblico. I segni di queste grandezze riferiti alle singole Regioni non possono sorprendere (v. Tab. 11). Il prelievo fiscale è correlato (in regime di imposta progressiva) al reddito e quindi al livello di sviluppo di un'area, sicché esso è strutturalmente più elevato nelle Regioni centro-settentrionali. D'altra parte, la spesa pubblica primaria tende a una più uniforme distribuzione sul territorio nazionale, non fosse altro per assicurare ai cittadini il rispetto (come si vedrà del tutto teorico) del dettato costituzionale che nell'art. 117 del Titolo V della Costituzione stabilisce il finanziamento integrale del livello di servizi pubblici essenziali da fornire a ogni cittadino¹⁴.

La nota peculiarità italiana realizza in automatico quindi una significativa azione perequativa in presenza dei divari economici territoriali. Osservando infatti i dati espressi a prezzi 2015, si vede che tra il 2000 e il 2018 i residui fiscali primari sono di segno positivo per le Regioni del Centro-Nord presentando un andamento sostanzialmente stabile intorno ai 140 miliardi di euro annui: lo stesso *trend* si evidenzia per Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia¹⁵; le prime due hanno un RFP che sostanzialmente oscilla intorno ai 20 miliardi mentre per la Lombardia la media annua

¹³ Per una puntuale discussione delle differenze esistenti tra le stime CPT, ISTAT e Banca d'Italia e sull'opportunità o meno di considerare il SPA o la P.A., si vedano Bianchi e Giannola (2020, pp. 387-411).

¹⁴ A tale riguardo si può mostrare, sempre utilizzando i dati dei CPT, che per molti capitoli di spesa in termini pro capite la perequazione tra Regioni ricche e quelle meno favorite è ben lungi dall'essere realizzata; si rinvia per maggiori dettagli all'Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle Regioni e degli Enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata del 10 dicembre 2019.

¹⁵ Si sono considerate queste Regioni in quanto richiedenti l'applicazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione.

TAB. 11. *Residui Fiscali Primari (Pubblica Amministrazione) (miliardi di euro a prezzi 2015)*

Anni	Lombardia	Veneto	Emilia-Rom.	Centro-Nord	Campania	Mezzogiorno
2000-2007	63,9	19,5	18,9	137,3	-6,8	-34,2
2008	79,0	17,6	16,1	139,8	-9,1	-35,8
2009	58,7	18,3	20,3	120,4	-8,9	-41,2
2010	64,8	21,5	22,1	130,9	-5,4	-41,9
2011	62,5	18,8	18,9	126,5	-4,3	-36,4
2012	61,3	20,7	20,4	141,8	-4,5	-28,7
2013	67,6	21,0	20,4	136,5	-6,7	-38,2
2014	62,0	15,3	18,2	117,8	-6,8	-39,3
2015	61,1	15,4	17,9	116,8	-6,8	-39,5
2016	59,4	17,1	18,3	128,7	-3,4	-31,7
2017	62,6	16,9	17,7	126,4	-3,5	-32,7
2018	64,0	19,6	19,4	138,3	-3,8	-32,6

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT e ISTAT.

si posiziona intorno ai 65 miliardi. Specularmente quanto a segno, ma in misura molto più contenuta quanto a consistenza, il Mezzogiorno esibisce un RFP di segno negativo con un andamento più oscillante intorno ad una media 37 miliardi annui. La più importante regione meridionale, la Campania, presenta un RFP tendenzialmente declinante che si aggira sui 6,5 miliardi annui. Si noti che, nonostante il segno, il confronto Nord-Sud ridimensiona di molto la dimensione di quanto viene rivendicato visto che del presunto residuo quello destinato a colmare le esigenze di «altre» entità territoriali non supera il 25% dei residui del Centro-Nord.

Una indicazione ulteriore della reale incidenza dei residui primari sulle risorse disponibili all'interno di ciascuna Regione si ottiene rapportandoli al PIL regionale (Tab. 12). In questo caso i RFP incidono mediamente sul PIL del Centro-Nord nella misura del 10% annuo con Veneto ed Emilia-Romagna sostanzialmente appaiati al 13% e la Lombardia al 18%. Per il Mezzogiorno il RFP, di segno negativo, rappresenta il 9,4% del PIL dell'area; per la Campania, è in media pari al 6% annuo del suo PIL. Tenuto conto di quanto sopra detto sulla modesta quota delle risorse esplicitamente impiegate per corrispondere alle esigenze delle Regioni a più modesto reddito, l'incidenza del presunto credito del Nord rispetto al Sud si riduce a un mero 2-3% del PIL; tenuto poi conto che ogni risorsa del Nord impiegata al Sud attiva una retroazione di domanda aggiuntiva per la Regione «donante», è da desumere realisticamente che il contributo netto di risorse per le Regioni meridionali fornite dai residui fiscali «ricevuti» dalle

TAB. 12. *Residui Fiscali Primari (Pubblica Amministrazione) in % del PIL regionale*

Anni	Lombardia	Veneto	Emilia-Rom.	Centro-Nord	Campania	Mezzogiorno
2000-2007	17,8	12,6	12,8	10,5	-5,8	-8,3
2008	20,8	11,1	10,4	10,3	-7,8	-8,6
2009	16,4	12,2	14,0	9,4	-8,0	-10,4
2010	17,3	14,1	14,9	9,9	-5,0	-10,6
2011	16,6	12,1	12,4	9,5	-4,0	-9,3
2012	16,8	13,7	13,8	11,0	-4,3	-7,5
2013	18,9	14,1	13,9	10,8	-6,6	-10,2
2014	17,2	10,2	12,3	9,3	-6,7	-10,6
2015	16,8	10,2	12,0	9,1	-6,6	-10,5
2016	16,0	11,1	12,0	9,9	-3,3	-8,4
2017	16,5	10,8	11,4	9,5	-3,4	-8,6
2018	16,8	12,3	12,3	10,3	-3,6	-8,6

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT e ISTAT.

Regioni donatrici è di fatto nullo se non negativo anche al lordo di quanto si dirà poi in merito al computo degli interessi sul debito. In definitiva, l'aspro conflitto sul diritto alla restituzione sul quale si confrontano le Regioni a ben vedere non le riguarda. Contrariamente alla vulgata in auge, la voragine del Sud «palla al piede» del Nord produttivo scompare. Emerge invece che il «reale» conflitto è quello tra il Nord e lo Stato Centrale per il finanziamento dei suoi ruoli e funzioni nazionali. La rivendicazione di una restituzione configura cioè un conflitto che altro non è che la volontà di affrancarsi dal sistema di governo nazionale.

A completare il quadro sul problema (inesistente) dei «residui» va aggiunto un ulteriore aspetto che riguarda la consuetudine di escludere dal computo della spesa pubblica la corresponsione ai detentori del debito degli interessi e dell'eventuale ammortamento. A tale riguardo va segnalato che tra il 2000 e il 2019, la quota di debito detenuta da imprese e famiglie è andata riducendosi dal 50% al 27%, mentre quella detenuta da istituti di credito è aumentata progressivamente fino a superare il 30% nel 2013 per attestarsi intorno al 27% negli anni successivi; intanto la quota detenuta dalla Banca centrale è cresciuta significativamente a partire dal 2015 a seguito delle politiche monetarie non convenzionali adottate dalla BCE e, specularmente, si è ridotta la quota di titoli posseduta da operatori esteri che dal 40% del 2009 si è attestata a poco meno del 30%. Di conseguenza la quota del debito pubblico regionalizzabile oscilla tra il 64% e il 54%; ma va comunque tenuto presente che il pagamento degli interessi sul

debito pubblico detenuto dai non residenti si configura come un trasferimento all'estero che grava in misura su tutti i contribuenti, ma in misura maggiore su quei contribuenti che non possiedono titoli di Stato nel loro portafoglio¹⁶ (Tab. 4).

L'omissione della componente interessi diventa cruciale nel momento in cui – come osservato nelle pagine precedenti – il modo in cui viene gestito il debito nel lungo periodo, attraverso la leva fiscale, condiziona in maniera sostanziale il «residuo fiscale del singolo cittadino» in funzione della ripartizione della titolarità dei titoli rappresentativi del debito stesso. La prassi usuale, infatti, impedisce di catturare i trasferimenti automatici che si verificano – in maniera inconsapevole per il comune cittadino – a favore dei detentori dei titoli del debito e che si configurano come vera e propria restituzione di imposte con evidenti effetti redistributivi sulla base della consolidata considerazione che gli interessi corrisposti si configurano come imposte differite¹⁷.

Dunque, l'assunto dell'ingiustizia fiscale commisurata al RFP non solo è concettualmente infondato ma lo è ancora di più nel merito, essendo – come si è detto – il modello al quale si ispira la riforma del Titolo V, quello «liberale» di Buchanan, ancora ben lontano dall'aver trovato quella attuazione prevista fin dal 2009 con la legge 42.

La mancata considerazione degli interessi sul debito nel computo dei residui fiscali viene giustificata per le «difficoltà concettuali di interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa»; l'argomento appare pretestuoso e irrilevante nel caso italiano visto che da molti anni, nonostante il considerevole avanzo primario, come si è visto nei paragrafi precedenti, il debito cresce per fare fronte al pagamento del suo servizio. In altri termini gli interessi dovuti, oltre che dall'avanzo primario, sono pagati ricorrendo all'incremento del debito fruttifero secondo il più ortodosso schema di *Ponzi finance*.

Per procedere quindi alla opportuna correzione del calcolo dei residui fiscali, la spesa per interessi corrisposti va imputata ai detentori residenti del debito pubblico: famiglie, imprese e ban-

¹⁶ Per la ripartizione del debito tra le diverse categorie di sottoscrittori, si rinvia a: IMF, *Sovereign Debt Investor Base for Advanced Economies* e al sito: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-datasets/external/pubs/ft/wp/2012/Data/_wp12284.ashx.

¹⁷ Sulla rilevanza degli effetti redistributivi derivanti dalla spesa per interessi sul debito pubblico in contesti come quello italiano caratterizzati da una sua ineguale distribuzione a livello territoriale, si vedano Polin e Tartamella (2020, pp. 219-254).

che. Il che significa una concentrazione dei percettori nel Centro-Nord, particolarmente forte – ovviamente – per le imprese ed ancor più consistente per le banche e gli intermediari finanziari per effetto del consolidamento del settore bancario italiano che ha sostanzialmente azzerato le aziende di credito meridionali: un fattore non secondario che incide sulla disponibilità e sull'accesso al credito per la clientela delle aree di insediamento (Giannola *et al.*, 2012, pp. 11-21).

A seguito delle opportune correzioni, il Residuo Fiscale Totale (RFT) per le Regioni centro-settentrionali, è sempre positivo, ma in termini assoluti si dimezza in media rispetto al RFP scendendo a 73 miliardi annui. Il ridimensionamento si riscontra anche per le tre Regioni del Centro-Nord: il valore medio annuo del RFT per la Lombardia scende a 43 miliardi, mentre Veneto ed Emilia-Romagna si attestano rispettivamente intorno ai 15 e 14 miliardi. In termini di prodotto ora il RFT rappresenta in media solo il 5,6% del PIL centro-settentrionale, l'11% del PIL della Lombardia e il 9,6% per Veneto ed Emilia-Romagna. Passando alle Regioni meridionali, il RFT si attesta intorno ai 46 miliardi annui e la Campania raggiunge in media i 9,5 miliardi; in percentuale del PIL regionale per il Mezzogiorno si arriva ad una media annua del 11,7% e per la Campania si arriva all'8,6% (Tabb. 13 e 14).

In definitiva, con l'inclusione degli interessi percepiti sul debito, il RFT subisce una drastica contrazione. Ma tutto ciò non è ancora sufficiente al corretto dimensionamento del residuo fiscale visto che gli interessi corrisposti ai detentori esteri variano tra il 40% ed il 30% del totale. Per trattare in modo neutrale questa componente del flusso di interessi essa andrebbe imputata alla fiscalità generale da detrarre poi dalle entrate fiscali regionali sulla base delle quali si giunge ad un più significativo calcolo dei residui fiscali regionali.

Il valore «concettuale» del residuo fiscale trova quindi fondamento nell'esigenza di perequare, e quindi calibrare, la redistribuzione tra individui che si determina: *i*) sulla base del reddito (per garantire a tutti l'accesso ai servizi essenziali), *ii*) sulla base dell'età e della condizione lavorativa attraverso il sistema della previdenza sociale, *iii*) sulla base della perequazione delle opportunità di sviluppo dei territori di residenza (comma quinto dell'art. 119 della Costituzione). In presenza di forti differenziazioni regionali di reddito (e basi imponibili), di struttura per età della popolazione e di opportunità di sviluppo, la redistribuzione interpersonale si traduce automaticamente in flussi finanziari interregionali.

TAB. 13. *Residui Fiscali Totali (Pubblica Amministrazione) corretti con gli interessi corrisposti a banche, imprese e famiglie (miliardi di euro a prezzi 2015)*

Anni	Lombardia	Veneto	Emilia-Rom.	Centro-Nord	Campania	Mezzogiorno
2000-2007	39,1	15,6	13,9	75,7	-9,9	-45,4
2008	58,8	13,2	10,7	81,4	-12,1	-46,1
2009	39,9	15,0	15,8	67,8	-11,6	-50,0
2010	46,1	18,2	18,6	81,6	-9,1	-53,5
2011	41,9	15,1	15,0	69,0	-8,3	-49,0
2012	38,1	16,0	15,7	73,9	-8,6	-41,9
2013	42,5	16,6	15,6	68,7	-10,7	-50,9
2014	40,1	10,7	12,3	53,0	-10,5	-51,2
2015	41,2	10,3	12,7	57,1	-10,5	-50,3
2016	40,2	12,3	13,5	71,8	-6,4	-41,3
2017	43,9	12,8	13,3	72,3	-6,9	-42,6
2018	45,1	15,4	14,9	83,7	-6,8	-42,3

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT, ISTAT e Banca d'Italia.

TAB. 14. *Residui Fiscali Totali (Pubblica Amministrazione) corretti con gli interessi corrisposti a banche, imprese e famiglie in % del PIL regionale*

Anni	Lombardia	Veneto	Emilia-Rom.	Centro-Nord	Campania	Mezzogiorno
2000-2007	10,9	10,1	9,4	5,8	-8,5	-11,0
2008	15,5	8,3	6,9	6,0	-10,4	-11,1
2009	11,2	10,0	10,9	5,3	-10,5	-12,6
2010	12,3	11,9	12,6	6,2	-8,3	-13,5
2011	11,1	9,7	9,8	5,2	-7,7	-12,5
2012	10,4	10,6	10,6	5,7	-8,2	-10,9
2013	11,9	11,2	10,7	5,4	-10,5	-13,6
2014	11,1	7,1	8,3	4,2	-10,3	-13,8
2015	11,3	6,8	8,5	4,5	-10,2	-13,4
2016	10,8	8,0	8,9	5,5	-6,2	-11,0
2017	11,6	8,1	8,6	5,5	-6,5	-11,3
2018	11,8	9,6	9,4	6,3	-6,5	-11,1

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT, ISTAT e Banca d'Italia.

È evidente perciò che la perequazione che viene attuata attraverso il trasferimento di parte o di tutto il RF non è quindi di tipo «orizzontale» tra le Regioni, come sosterebbero i difensori della tesi della «restituzione», ma sempre di tipo «verticale» tra cittadini, poiché ai fini della perequazione è lo Stato che raccoglie parte delle imposte pagate dai contribuenti con redditi più elevati presenti in ciascuna Regione del Paese e le redistribuisce per finanziare programmi di spesa a favore dei cittadini con redditi più bassi presenti sia nella stessa Regione, sia su tutto il territorio nazionale.

Da simulazioni effettuate dalla SVIMEZ (Giannola e Stornaiuolo, 2018, pp. 32-39) sui dati del 2015 si evince che non vi è nessuna Regione che «dona» ad altre Regioni risorse proprie. Un aspetto che emerge con chiarezza simulando le entrate e le spese dei cittadini ripartiti secondo fasce di reddito cui essi appartengono, è il doppio ruolo dello Stato nell'attività redistributiva: quella «interna» tra i cittadini che appartengono alla stessa Regione, e quella «esterna» – sempre svolta dal sistema fiscale erariale – tra cittadini «ricchi» e «poveri» residenti in Regioni diverse. In definitiva i «ricchi» della Lombardia «mantengono» i «poveri» presenti nella propria Regione e quelli presenti in altre, esattamente come i «ricchi» della Campania «mantengono» i poveri delle due Regioni.

A questo punto ci si può interrogare se l'azione redistributiva che dà origine ai residui così ricalcolati svolga efficacemente la sua funzione perequativa.

Per rispondere a questo interrogativo si è considerato l'andamento della spesa complessiva della P.A. a prezzi costanti 2015, includendo anche la spesa regionalizzata per interessi nella sua accezione più ampia, inclusiva degli istituti di credito. Come si evince dalla Fig. 1, si assiste ad un progressivo ampliamento del divario tra le due aree del Paese con una differenza a scapito del Mezzogiorno che nel 2018 sfiora i dieci punti percentuali. Non sorprende che questo andamento divergente della spesa pubblica a danno delle Regioni meridionali precluda significativi processi di equilibrio in termini di spesa e di servizi tra le due aree del Paese senza intaccare i livelli conseguiti nella parte «forte» del sistema (il noto criterio della spesa storica). La Fig. 2 calcola la spesa pubblica complessiva pro capite della P.A. a prezzi 2015 nelle due circoscrizioni e mostra che tra il 2000 e il 2018 la Pubblica Amministrazione ha erogato mediamente 3.000 euro in più a residenti nelle Regioni centro-settentrionali rispetto a quanto erogato ai residenti nelle Regioni meridionali.

Come dire, adottando il lessico delle Regioni richiedenti, che l'esplorazione del residuo fiscale, lungi dal legittimare pretese di restituzione, porta alla luce, un macroscopico e consolidato «debito perequativo» di chi invece chiede «restituzioni a sanatoria di presunte ingiustizie fiscali». Un debito che – complice l'inossidabile criterio della spesa storica territoriale – anno dopo anno, alimenta il divario nei diritti di cittadinanza¹⁸ in evidente violazione del dettato costituzionale e delle leggi di attuazione.

¹⁸ Sul tema dei diritti di cittadinanza, si vedano Bianchi e Frascilla (2020).

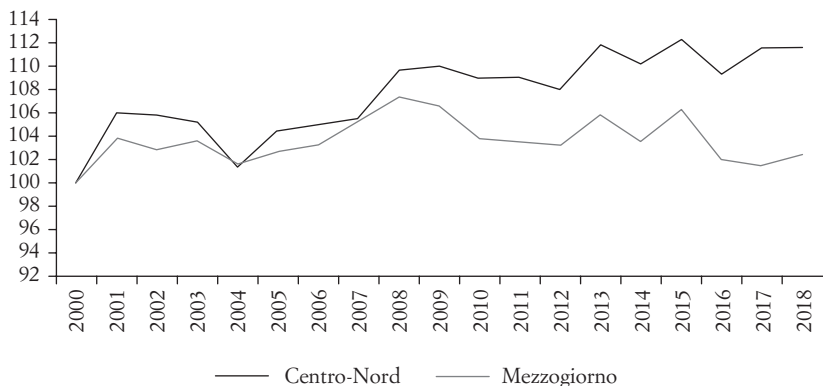


FIG. 1. Spesa complessiva della P.A. (prezzi concatenati 2015) (2000 = 100).

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT e SVIMEZ.

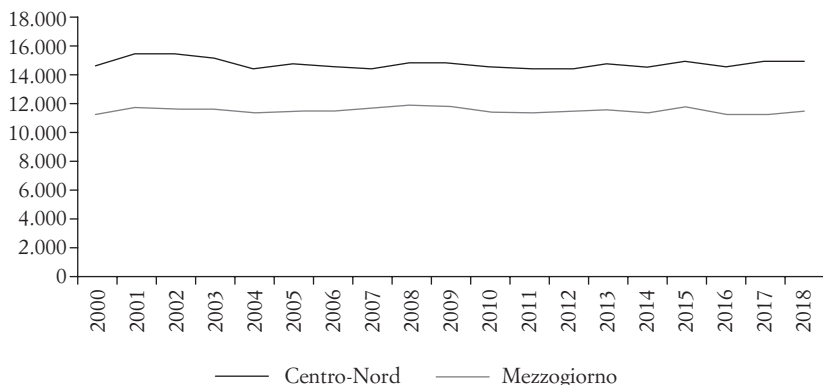


FIG. 2. Spesa complessiva pro capite della P.A. a prezzi concatenati 2015 (migliaia di euro).

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati CPT e SVIMEZ.

6. *Emergenza Covid e la risposta del PNRR, che non sia la «manutenzione» dell'esistente*

Con la pandemia da Covid-19 l'economia e la società italiane sono state colpite da uno *shock* senza precedenti nel mezzo di una stagnazione ventennale e senza aver ancora riassorbito – soprattutto nelle regioni più deboli – le perdite di prodotto sofferte con l'ultima grande crisi.

È questa una premessa fondamentale dalla quale partire per inquadrare realisticamente il dibattito in corso sulle occasioni di cambiamento che si aprono nella transizione una volta superata l'emergenza sanitaria.

Vanno in particolare tenuti ben presenti i ritardi strutturali accumulati dal Paese durante il suo ventennio perduto, come si è avuto modo di documentare nelle pagine precedenti; venti anni di mancata crescita e di aumento delle disuguaglianze tra individui, imprese e territori che hanno visto ampliarsi un «doppio divario» dell'Italia dall'Europa e del Mezzogiorno (SVIMEZ, 2020, pp. 3-11) – sempre più omogeneo nella sua marginalizzazione – dal Nord del Paese. Anni nei quali la coesione territoriale nazionale è andata sgranandosi coinvolgendo ampie porzioni del Centro-Nord.

La crisi seguita alla pandemia ha accelerato i processi di squilibrio sociale in atto da molti anni che ampliano le distanze tra cittadini e tra territori e che, con riferimento al mondo del lavoro, si scaricano intensamente sul suo segmento più debole: cassa integrazione e blocco dei licenziamenti, nonostante l'ampliamento a settori ed imprese non coperte, hanno costituito un argine allo *tsunami* della crisi per i lavoratori tutelati, ma hanno inevitabilmente deviato l'onda dei licenziamenti, nei mancati rinnovi dei contratti a termine, e nelle mancate assunzioni delle componenti più precarie e di conseguenza verso i territori più deboli dove tali tipologie sono più diffuse.

Dal punto di vista della perdita di prodotto gli effetti della crisi sanitaria – rilevantissimi – sono stati sostanzialmente omogenei tra le due macroaree, per effetto del ruolo contrapposto giocato da diversi fattori: l'inserimento di alcuni comparti più presenti al Nord (attività finanziarie) o nel Mezzogiorno (Pubblica Amministrazione), la diversa incidenza dello *smart working* in alcune branche dei servizi, il peso dell'economia non osservata lungo il territorio nazionale. Di conseguenza, la riduzione del PIL nel 2020 rispetto al 2019 è pari al 9,8% nel Centro-Nord e al 9% nel Mezzogiorno.

A contenere in certa misura il crollo del PIL ha concorso sicuramente l'intonazione molto espansiva della politica di bilancio. Le previsioni SVIMEZ (SVIMEZ, 2020, pp. 77-92) relative al 2021 e 2022 tengono conto dei provvedimenti presi nel corso del 2020 e della Legge di bilancio approvata alla fine dell'anno.

Le previsioni per il 2021 e 2022, soggette a notevoli margini di incertezza, scontano il permanere di difficoltà fino alla primavera 2021 ma escludono *lockdown* totali, con un pieno ritorno alla

normalità nel 2022. In questo biennio l'ammontare complessivo dei provvedimenti previsti è destinato a diminuire rispetto al picco del 2020, pur restando su valori significativi. Il venir meno del sostegno pubblico alla crescita dovrebbe essere, tuttavia, più che compensato dalla ripresa del ciclo a livello internazionale. L'effetto congiunto di questi fenomeni è tale da determinare una ripresa progressivamente crescente, ma essenzialmente limitata al Centro-Nord. In quest'area il PIL è previsto accrescersi, rispettivamente, del 4,7% nel 2021 e del 5,6% l'anno successivo; nel Sud, nel medesimo periodo, la crescita si fermerebbe all'1,6% e al 2,5%. La ripresa, dunque, sarebbe segnata dal riaprirsi di un differenziale tra le due macroaree che si aggiungerebbe a quello ereditato dal ventennio precedente lo scoppio della pandemia. Questa previsione naturalmente non tiene conto delle misure di impulso previste dal PNRR, che dovrà peraltro essere oggetto di grande attenzione per verificare se e fino a che punto esso sia effettivamente in grado di svolgere un ruolo strategico in grado di modificare lo scenario ora descritto, di corrispondere cioè agli obiettivi ai quali l'Unione richiama il Governo: la riduzione dei divari territoriali e il rafforzamento della coesione territoriale con uno sviluppo inclusivo, tecnologicamente adeguato e sostenibile. Una impresa molto impegnativa se, come indicano le previsioni al 2022, la «naturale» ripresa del Sud è talmente insoddisfacente da accentuare tutti quei tratti per contrastare i quali il PNRR scende in campo.

Va detto che la pandemia ha determinato un significativo mutamento delle politiche economiche comunitarie: la BCE ha immediatamente avviato un programma straordinario di acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario consentendo ai paesi di finanziarsi sui mercati a tassi molto bassi; contemporaneamente la Commissione europea ha provveduto a sospendere le regole fiscali e quelle sugli aiuti di Stato, permettendo agli Stati membri di adottare le necessarie misure di contrasto della pandemia. Infine, l'Unione europea ha lanciato nel luglio 2020, grazie all'impulso determinante della Germania, il programma *Next Generation Eu*, ossia una risposta alla crisi con un piano ampio e coordinato di investimenti pubblici finanziato da una nuova e inedita emissione di titoli a valere sul bilancio comunitario. Si comprende bene che – in particolare con la mutualizzazione del debito dell'Unione – si tratta di un radicale mutamento di prospettiva rispetto alla logica delle decisioni prese nel 2011, durante la crisi dei debiti sovrani, che subordinavano le politiche economiche al consolidamento delle finanze pubbliche. Puntare a un aumento contem-

poraneo degli investimenti pubblici che si prefigge una trasformazione strutturale dell'economia europea mediante la crescita sostenibile sotto il profilo ambientale e la diffusione delle innovazioni a matrice digitale, può determinare un impatto significativo sulla crescita.

Si può perciò convenire con quanti evidenziano come l'emergenza sanitaria abbia fatto da detonatore e modificato l'approccio alla politica economica della Germania incentrato sulla prospettiva neo-mercantilista tutta basata sul contenimento della domanda interna e l'aumento delle esportazioni verso i mercati asiatici. Nella prospettiva di una ridefinizione dei rapporti tra Stati Uniti e Cina con la nuova amministrazione, il mercato cinese è divenuto più incerto e meno promettente. Inoltre, è illusorio pensare che il ripensamento dell'organizzazione della produzione innescato dalla crisi pandemica consenta di mantenere invariate le catene del valore; a ciò si aggiunge una sempre maggiore consapevolezza della non sostenibilità ambientale del modello di sviluppo attuale e la necessità di una revisione delle strategie di delocalizzazione selvaggia adottate negli anni scorsi nei paesi emergenti. Ecco che a questo punto l'Europa mediterranea, la sua prosperità, la sua crescita stabile ed equilibrata, diventano necessariamente una priorità per la Germania molto più di quanto non lo siano state in passato. Anche da queste considerazioni scaturisce l'atteggiamento «solidale» che vede il proprio benessere dipendere in misura decisiva da quello dei paesi del Sud Europa, per cui i fondi previsti dal programma *Next Generation Eu* vanno in misura più cospicua verso questi paesi più deboli che si affacciano sul Mediterraneo¹⁹.

In tale prospettiva, la ripresa dell'economia di questi paesi e di quei territori che all'interno di questi sono più deboli, rappresenta una condizione necessaria per le possibilità di crescita delle stesse regioni forti dell'Europa del Nord; è lecito quindi pensare che il baricentro dell'economia europea possa spostarsi verso il Mediterraneo e la ripresa dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno d'Italia rappresenti uno degli aspetti più qualificanti di questa prospettiva.

È sintomatico che in questi mesi l'Unione europea abbia chiaramente espresso le sue condizionalità riguardo l'utilizzo dei fondi: lotta alle disuguaglianze e «agli atavici problemi», promozio-

¹⁹ Sul tema della posizione della Germania in materia di politica economica comunitaria e delle ragioni del suo recente tendenziale cambiamento in atto, si veda in particolare Saraceno (2020, pp. 190-193).

ne della coesione; interventi strategici produttivi «smart» e «green»; è evidente che tutte queste prescrizioni, nel caso italiano sono un esplicito richiamo a controllare e intervenire sugli squilibri territoriali.

Fino a che punto queste priorità chiaramente poste dall'Europa si traducono nel PNRR proposto dal Governo italiano nella primavera del 2021? Se, da un lato, può essere positivamente accolta la intenzione manifestata di destinare al Mezzogiorno il 40% delle risorse previste per le 6 missioni²⁰, dall'altro, più di un dubbio può essere espresso sul loro possibile utilizzo e soprattutto sulla reale volontà di utilizzare queste risorse per un intervento «di sistema» che ponga l'obiettivo delle riduzioni dei divari in una prospettiva progettuale di «interesse nazionale».

Nell'individuazione dell'impatto macroeconomico esplicitato nel PNRR si dice che la crescita media del PIL nel 2022-2026 sarà di 1,4 punti più alta rispetto al 2015-2019; ora in questo quinquennio l'economia italiana è cresciuta mediamente di circa l'1% annuo, ne segue che la stima del tasso di crescita medio annuo a livello nazionale durante il quinquennio di implementazione del PNRR dovrebbe essere nell'ordine del 2,4%, al quale il Mezzogiorno contribuirebbe per un terzo e per i restanti due terzi le regioni del Centro-Nord (Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, 2021, pp. 61-62); a fronte di ciò il peso del PIL meridionale su quello nazionale dovrebbe passare nel 2026 al 23,4%. Queste aspettative sono certamente inadeguate rispetto ad un obiettivo che si prefigga una riduzione dei divari se solo si pensa che il Mezzogiorno tra il 2008 e il 2019 ha visto diminuire il proprio PIL di 8,7 punti percentuali ai quali vanno aggiunti altri 9 punti nel 2020 cui dovrebbe seguire un «rimbalzo» nel 2021, sulla base delle previsioni SVIMEZ, di appena l'1,6%. È evidente che a partire dal 2022 dovrebbero essere recuperati ben 16 punti di PIL per ritornare alla situazione tutt'altro che rosea rappresentata dallo scenario pre-crisi del 2007 in cui il PIL meridionale era il 30,1% di quello italiano.

²⁰ Nel dettaglio il Piano prevede un ammontare complessivo di risorse per il Sud pari a 82 miliardi corrispondenti al 40% dell'impegno complessivo; per le 6 missioni le quote a favore delle regioni meridionali sono: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura – 14,58 mld – 36,1%; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica – 23,00 mld – 34,3%; 3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile – 14,53 mld – 53,2%; 4. Istruzione e ricerca – 14,63 mld – 45,7%; 5. Inclusione e Coesione – 8,81 mld – 39,4%; 6. Salute – circa 6 mld – 35%.

Un altro aspetto qualificante sul quale sarebbe opportuno riflettere riguarda il rapporto tra il carattere straordinario del PNRR e l'azione «ordinaria» di governo per quanto concerne il rispetto di principi-cardine fissati dai precetti costituzionali, finora sempre disattesi: la garanzia dei diritti civili e sociali di cittadinanza, salute (sanità) educazione (formazione) mobilità (infrastrutture) (cfr. SVIMEZ, 2020).

All'evidente discrasia tra ciò che si dichiara e ciò che si fa si riferisce l'Unione europea nelle raccomandazioni che accompagnano l'assegnazione delle risorse del PNRR laddove raccomanda di ridurre le disuguaglianze e rafforzare la coesione sociale del Paese. Quel richiamo nasce dalla constatazione della persistente inosservanza del dettato costituzionale, tradotto nel 2009 nella legge 42: una «negligenza» la cui persistenza da dodici anni viene addebitata alla mancata determinazione dei cosiddetti Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) ed il corrispettivo finanziamento che – come recitano la Costituzione e la legge 42 – deve essere universale ed integrale. Per quanto possa sembrare incredibile, è questa carenza «a giustificare» il ricorso al finanziamento secondo il criterio della «spesa storica territoriale» delle singole Regioni consolidando un formidabile ostacolo al superamento dei divari territoriali nella fruizione dei diritti di cittadinanza che, anzi, tendono ad accentuarsi.

Se obiettivo condiviso fosse stato effettivamente quello di procedere a un riequilibrio, i Governi nazionali che si sono succeduti in questi anni avrebbero dovuto gestire le risorse erariali per conseguire livelli pro capite il più possibile omogenei sul territorio, per quel che concerne scuola, sanità e mobilità: in altri termini realizzare standard territoriali vicini a quello pro capite nazionale. Scostamenti dalla media nazionale possono essere fisiologici (dovuti a caratteri specifici, naturali, di scala, demografici, di disagio sociale, ecc.) o determinati da circostanze speciali e temporanee delle quali farsi carico.

Se si adottasse questa linea di condotta, l'incidenza della perequazione e il corrispondente impatto territoriale di una tale redistribuzione di risorse erariali tra territori sarebbe oggi talmente rilevante da fare emergere, da un lato, l'insostenibilità sociale e l'impraticabilità politica della perequazione e, dall'altro, il fatale progredire di quella progressiva disgregazione del Sistema Paese paventato dalla Ue.

A disinnescare questa esplosiva contraddizione possono certo concorrere le risorse del PNRR perseguendo le condizionalità, che

invitano a ridurre le disuguaglianze con interventi in conto capitale, per adeguare le dotazioni infrastrutturali e il rafforzamento e la qualificazione del capitale umano.

L'avvio di una perequazione è ipotizzabile con l'apporto di risorse aggiuntive del PRRN che, senza penalizzare posizioni oggi «sopra la media nazionale», intervengano opportunamente sulle realtà che versano in condizioni più critiche, con apporti di risorse dedicate a impieghi socialmente produttivi. Il che, mentre fa crescere il livello medio pro capite nazionale, consente di far convergere i territori in ritardo verso i valori delle aree più favorite. La transizione si conclude quando il pro capite sarà per tutti pari al valore medio iniziale dei territori con valori superiori alla media nazionale di partenza. Il percorso sarà tanto più rapido ed efficace, quanto più efficiente sarà l'uso da parte dei destinatari delle maggiori disponibilità, che dovranno perciò attrezzarsi a superare il vaglio – questo sì possibile da definire – del regime di «costi standard».

La praticabilità di questo percorso virtuoso riposa sulla possibilità di attivare un tasso di crescita del prodotto che sia di gran lunga superiore a quello sperimentato tra il 2001 e il 2019 che non eccede uno sparuto 0,2% annuo; un esito affidato al recuperato dinamismo del Sud, che sia progressivamente in grado di contribuire alla perequazione e al suo consolidarsi indipendentemente dall'apporto del PRRN destinato ad esaurirsi dopo il 2026.

Se si tratta di ridurre davvero i divari e la marginalità delle regioni meridionali (si veda SVIMEZ, 2021, pp. 54-72) occorre partire dalla progressiva strutturazione di un *Southern Range* logistico euro-mediterraneo, competitivo, *green*, sostenibile e socialmente inclusivo che riconnetta il Mezzogiorno continentale, realizzi la trasversalità Adriatico-Tirrenica (Napoli-Bari) e Jonico-Tirrenica (Taranto-Potenza-Gioia Tauro), avvii in automatico una seria politica delle zone interne e di controllo dei rischi ambientali, efficace contrasto al degrado demografico, alla desertificazione produttiva e solida base per valorizzare e interpretare l'enorme patrimonio culturale e naturale.

L'avvenuta istituzione da oltre tre anni di sei Zone Economiche Speciali – Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro, Catania-Augusta, Palermo – costituisce a questo fine un potenziale punto di innesco di un processo di reazione a catena che a partire dal Mezzogiorno può coinvolgere in un progetto di vitale rilievo tutto il Paese, partendo dal «Quadrilatero del Mezzogiorno continentale» per comporre un «Esagono della Nuova Portualità» che – attraverso la co-

struzione del Ponte sullo Stretto – connetta il continente alla Sicilia e all'*hub* portuale di Augusta, primo approdo da Suez in Europa. Una sfida impegnativa con amplissimi margini per risultati in linea con parametri che dovranno ottemperare a sempre più cogenti vincoli di sostenibilità ambientale e climatica (Europa 30 e 50) e, sul versante interno, garantire la riattivazione del processo di sviluppo nel Mezzogiorno per corrispondere all'impegno di riduzione delle disuguaglianze esplicitamente richiamato dall'Unione europea.

Integrando il *cluster* delle ZES con il sistema di autostrade del Mare che connettono da Nord e Sud il sistema portuale nazionale, il Paese imposta e struttura in modo serio, di mercato, il tema multimodale della transizione posto dal *green new deal*.

Affrontare la sfida impone capacità di progetto e di proposta, a partire dal livello comunitario esigendo con puntiglio costruttivo la definizione di cogenti parametri nei quali tradurre e declinare le priorità proclamate (sostenibilità ambientale, transizione energetica, sviluppo e contrasto alle disuguaglianze: in breve un aggiornato e convinto ritorno allo spirito di Delors). A tale riguardo si deve auspicare che l'Unione europea sia determinata nel richiedere il rispetto di queste priorità pretendendo un'adeguata *governance* rigidamente ispirata al principio di sussidiarietà, in particolare quella verticale dell'art. 120 della Costituzione; intento difficile da perseguire se le Amministrazioni locali – Enti attuatori di gran parte delle misure previste dal PNRR – non si limiteranno ad inserirsi virtuosamente nella logica di realizzare un progetto di rinascita nazionale, superando il richiamo della foresta del localismo²¹.

La rigorosa declinazione di questa linea di condotta rispetto al dualismo potrebbe consentire margini rilevanti e vantaggi competitivi largamente superiori ai motivi di conflitto, solo che il Nord, saturo e congestionato, in lento costante declino, anziché inseguire illusorie soluzioni separate della crisi, da protagonista consapevole consideri l'opzione dello sviluppo delle regioni meridionali, come in un lontano passato, una priorità strategica per l'intera comunità nazionale per affrontare la sfida di una davvero difficile transizione.

²¹ A tale riguardo il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, «*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», prevede agli artt. 12 e 13 la possibilità che il Governo eserciti poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni qualora questi ultimi disattendano gli obblighi e gli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR assunti in qualità di soggetti attuatori.

Riferimenti bibliografici

- Artoni R. (1996), *Meccanismi istituzionali di controllo della finanza pubblica quale condizione per uno sviluppo equilibrato*, in «Il risparmio», vol. 44, n. 2, pp. 249-261.
- Azzolini R., Marani U. (1992), *Politica del cambio e struttura produttiva nelle vicende valutarie*, in «Politica ed Economia», n. 10-11, pp. 12 ss.
- Baffi P. (1989), *Moneta, Cee, falso traguardo*, in «La Stampa», 3 giugno.
- Bianchi L., Frascilla A. (2020), *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Bianchi L., Giannola A. (2020), *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, pp. 387-411.
- Cappellani L., Padovani R., Servidio G. (2012), *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, pp. 581-632.
- Galli G., Gottardo G. (2020), *La mancata convergenza del Mezzogiorno: trasferimenti pubblici, investimenti e qualità delle istituzioni*, Osservatorio dei conti pubblici italiani, 2 ottobre.
- Giannola A. (2013), *Questione meridionale e questione nazionale: il meridionalismo è morto?*, Roma, Lezione Rossi-Doria.
- Giannola A. (2015), *Il Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Roma, Salerno Editrice.
- Giannola A., Imbriani C., Lopes A. (1990), *Le politiche di lungo termine per il superamento del dualismo nord-sud. Problemi e prospettive*, in Scazzieri R., Quadrio-Curzio A. (a cura di), *Dinamica economica strutturale*, Bologna, Il Mulino.
- Giannola A., Lopes A. (1992), *Politiche di intervento, sviluppo economico del Mezzogiorno e debito pubblico*, in Ente Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino.
- Giannola A., Lopes A. (2007), *Relazioni tra imprese e distretti industriali: luci e ombre di una storia italiana*, in Lopes A., Macario F., Mastroberardino P. (a cura di), *Reti di imprese. Scenari economici e giuridici*, Torino, Giappichelli.
- Giannola A., Lopes A., Petraglia C., Scalera D. (2015), *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Roma-Bologna, Archivio centrale dello Stato – Il Mulino.
- Giannola A., Lopes A., Sarno D. (a cura di) (2012), *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Roma, Carocci.
- Giannola A., Marani U. (a cura di) (1990), *Tassi di interesse e debito pubblico. Un'analisi del caso italiano*, Napoli, ESI.

- Giannola A., Stornaiuolo G. (2018), *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, pp. 5-52.
- Graziani A. (2000), *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Torino, Boringhieri.
- Graziani A., Meloni F. (1973), *Inflazione e fluttuazione della lira*, in «Note Economiche», n. 3, pp. 46-81.
- Grillo M. (2004), *Alle radici di una economia che non gira*, in «il Mulino», n. 6, pp. 1072-1083.
- Iacobucci D. (2018), *Il nuovo triangolo industriale*, Mimeo, luglio.
- Imbriani C. (a cura di) (1987), *Mezzogiorno e meridionalismo. Tesi e confronti*, Napoli, ESI.
- Lopes A. (1989), *Dinamica del debito pubblico e tassi di interesse. Un tentativo di verifica dei nessi di causalità*, in «Quaderni sardi di economia», n. 4, pp. 351-376.
- Martinelli F. (2020), *Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to Eu Competitive Framework*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, pp. 85-123.
- Padovani R., Provenzano G.L.C. (2015), *La convergenza «interrotta». Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Roma-Bologna, Archivio centrale dello Stato–Il Mulino, pp. 79-143.
- Padovani R., Servidio G. (2009), *La crisi delle politiche industriali per il Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, pp. 947-970.
- Polin V., Tartamella F. (2020), *A Pilot Study on Regional Financial Redistribution of the Italian Government Securities over 2007-2017*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», n. 2, pp. 219-254.
- Saraceno P. (1974), *Il meridionalismo dopo la ricostruzione, 1948-1957*, a cura e con introduzione di P. Barucci, Collana delle Monografie, SVIMEZ, Milano, Giuffrè.
- Saraceno P. (1983), *Keynes e la politica italiana di piena occupazione*, in «Studi SVIMEZ», vol. 36, n. 7-8, pp. 279-298.
- Saraceno F. (2020), *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, LUISS University Press.
- Servidio G. (2015), *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Roma-Bologna, Archivio centrale dello Stato–Il Mulino, pp. 221-269.
- Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (2021), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Schede di lettura n. 06/219, maggio.
- Storm S. (2019), *How to Ruin a Country in Three Decades*, Institute for New Economic Thinking, 10 aprile.

- SVIMEZ (2013), *Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, Collana della SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2019), *Rapporto SVIMEZ 2019. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, Collana della SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2020), *Rapporto SVIMEZ 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Collana della SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2021), *Dialogo progettuale. Un «Progetto di Sistema» per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa*. I «Dialoganti» SVIMEZ-ANIMI-CNIM-ARGE, Roma, Quaderni SVIMEZ, Numero speciale 65.
- Tabellini G. (2019), *I conservator-sovrani riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, in «Il Foglio», 4 maggio.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza.

