

*Territorial Rebalance and Public Investment Policies
in Italy*

GLI SQUILIBRI TERRITORIALI E LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI*

Guido Signorino, Massimo Arnone

*Dipartimento di Economia, Università di Messina, Via dei Verdi 75 - 98122, Messina, Italia
signorino@unime.it; marnone@unime.it*

Abstract

The well-known connection between investment, growth and development requires that a political strategy that aims to overcome territorial gaps must be based on a redistribution of public resources for investments that favor the least favored regions in an adequately effective and compensatory manner. The aim of this work is to evaluate the consequentiality of political choices in Italy over the twenty years with respect to the objective of territorial rebalancing. After introducing the topic and recalling the hypotheses of territorial convergence / divergence (sections 1 and 2), this article presents the recent empirical evidence on the territorial distribution of public expenditure in Italy (sec. 3), emphasizing in particular public investment expenditure (sec. 4), and highlights the distortion to which the “additional” resources for the South have been subjected, assuming the character of substitutes for ordinary resources (sec. 5). The effects of the investment on territorial development in the Regions are referred to in sec. 6, while sec. 7 summarizes the results of the work, concluding about the need for a serious scrutiny of the quality of public investment, especially as far as the use of the European resources available in response to the pandemic is concerned.

KEY WORDS: *Territorial Rebalance, Public Investment, Mezzogiorno.*

1. Introduzione

La questione degli “squilibri regionali” è una questione centrale nel dibattito sulla politica di coesione in Europa [1]. Recenti evidenze mostrano che: 1) nonostante qualche lieve miglioramento [2] e una diversa interpretazione [3], la disparità territoriale in Europa è aumentata dopo la crisi del credit crunch del 2007-2008; 2) le regioni in cui la performance economica è migliore mostrano anche migliori performance in termini di occupazione, cambiamento di occupazione, domanda di brevetto e altri elementi di spinta dell'economia [4].

Oltre alle “politiche place sensitive” appena suggerite, sono necessarie politiche di investimenti pubblici tradi-

zionali, laddove questa variabile ha svolto nel tempo un ruolo divergente nel processo di convergenza territoriale. L'ampio dibattito sul finanziamento dello sviluppo lascia nel pensiero corrente l'opinione che nel corso dei decenni scorsi il Mezzogiorno sia stato destinatario di risorse in misura elevata, drenandole da altri territori. L'evidenza empirica mostra, al contrario, che le risorse erogate dalle politiche pubbliche hanno stabilmente premiato le regioni centro-settentrionali contribuendo, per conseguenza, ad accrescere il divario territoriale, variamente misurabile.

Il presente paper intende dimostrare le seguenti tesi di ricerca:

1) Il riequilibrio territoriale (oggetto di impegno costi-

*L'intero lavoro è il risultato della collaborazione fra i due autori. I paragrafi 1, 2 e 3; 6, 7 e 8 sono da attribuire a Guido Signorino; i paragrafi 4 e 5 a Massimo Arnone

tuzionale dell'Italia Repubblicana) non è stato coerentemente e/o efficacemente perseguito dai Governi che si sono succeduti alla guida del Paese nell'ultimo quarto di secolo;

2) Alla luce della teoria economica, sarebbe stata necessaria l'attivazione di una dinamica differenziale nei flussi territoriali complessivi degli investimenti;

3) Date le note dinamiche cumulative delle risorse, questo impegno avrebbe dovuto caratterizzare in particolare le politiche degli investimenti pubblici.

Dopo aver sintetizzato il dibattito teorico sulle dinamiche convergenti/divergenti causate dal processo di crescita (sezione 2), il paper descrive l'evoluzione dei divari economico-territoriali tra Centro-Nord e Sud Italia negli ultimi 25 anni (sezione 3), utilizzando i dati dei "Conti Pubblici Territoriali" sulla destinazione territoriale dell'investimento pubblico (sezione 4).

L'investimento pubblico del governo centrale è probabilmente lo strumento più rilevante per il riequilibrio territoriale¹. I fondi europei avrebbero dovuto essere risorse "aggiuntive", volte ad aumentare i fondi "ordinari" stanziati sul bilancio dello Stato; la sezione 5 mostra che, secondo le evidenze disponibili, i fondi europei hanno effettivamente sostituito le risorse ordinarie e il peso degli investimenti pubblici nelle regioni meridionali sul PIL è drasticamente diminuito. La sezione 6 riassume i lavori precedenti relativi al rapporto tra investimenti e crescita nelle regioni italiane, dimostrando che l'investimento territoriale è la chiave per efficaci politiche di riequilibrio, e la sezione finale trae le conclusioni del paper, fornendo una policy suggerimento volto a limitare la destinazione territoriale degli investimenti pubblici.

Le evidenze empiriche esplorate conducono a risultati coerenti con altri precedenti studi relativi anche alla spesa corrente [7-9] e smentisce ogni "vulgata" (generalmente fondata su base politica, ma non tecnica) secondo cui il Mezzogiorno è destinatario di risorse "eccessive" da parte di Governi centrali.

2. Investimenti e crescita: convergenza o divergenza delle dinamiche di sviluppo territoriale?

I processi dinamici di convergenza/divergenza dello sviluppo economico su base territoriale sono stati al centro di un intenso dibattito scientifico che ha prodotto interpretazioni teoriche opposte. Secondo l'approccio neoclassico alla crescita [10], i tassi di crescita dei diversi Paesi convergono nel lungo periodo su un livello uniforme di "steady state", con un processo che ha caratteristiche "universali" (convergenza "assoluta"), o relative a "cluster" di Paesi connotati da sufficiente uniformità/differenziazione di elementi strutturali di tipo economico-sociali

(convergenza "condizionale"). In questa ottica, i Paesi meno avanzati dovrebbero crescere con ritmi più sostenuti rispetto ai Paesi più avanzati, mettendo in moto processi di "catching up" (o di "raggiungimento") che riducono dinamicamente i divari internazionali di reddito, fino ad annullarli.

Chiaramente a livello nazionale, l'assenza di barriere alla circolazione dei beni e dei fattori di produzione tra le regioni, unitamente alla presenza di livelli uniformi di istruzione, dovrebbe rafforzare le dinamiche spontanee di equalizzazione dei prezzi dei fattori [11, 12] e di conseguenza accelerare la convergenza dei livelli di reddito pro capite tra le diverse regioni.

Pertanto, secondo la visione "ortodossa", le forze del libero mercato dovrebbero generare processi di convergenza interregionale spontanei.

In contrapposizione all'approccio neoclassico, si pongono i modelli della "causazione cumulativa" prodotti da Myrdal [13] e da Kaldor [14] e ulteriormente sviluppati sia da Dixon e Thirlwall [15], che da Krugman, Fujita e Venables [16]. Secondo queste interpretazioni, la dinamica spontanea dell'economia conduce le risorse produttive a convergere verso le regioni che offrono il miglior rendimento, sostenendone la crescita economica e incrementandone il vantaggio rispetto alle altre regioni.

Per Myrdal [13], la localizzazione degli investimenti è trainata non già dal tasso di rendimento del capitale (come ipotizzato dall'approccio neoclassico), quanto piuttosto dalla dimensione (reale o attesa e, dunque, "effettiva" in senso keynesiano) della domanda, secondo il modello dell'acceleratore, generando rendimenti "localizzativi" crescenti esterni all'impresa e interni al territorio (qualcosa di simile all'approccio dei "distretti industriali" di derivazione marshalliana); tali "vantaggi territoriali" si aggiungono agli altri punti di forza della regione ad esempio la posizione occupata dalla regione nel modello di specializzazione internazionale e, per conseguenza, la dimensione e la dinamica del flusso di esportazioni.

Combinando questi fattori, le attività produttive tenderanno a concentrarsi nei territori dove si sono inizialmente insediate e consolidate, attraendo (date le economie esterne di tipo "territoriale") nuovi flussi di investimento e dando luogo a fenomeni di "causazione cumulativa" nella dinamica economica, che incrementano (anziché ridurre) i divari territoriali.

Secondo Kaldor [17], a determinare dinamiche economiche divergenti tra regioni è il fatto che gli aumenti di produzione che si realizzano in determinati luoghi (dovuti, ad esempio ad aumenti della domanda "estera", ovvero extralocale), oltre a generare maggiori investimenti, comportano aumenti della produttività del lavoro (legge di Verdoorn), determinando incrementi di competitività del territorio, che attrarrà nuovi investimenti e crescerà con

¹ Vale [5] argues that under the financial crisis in the EU, "state rationalization and public investment cuts hinder a more rebalanced economic growth", and according to Martin et al. [6], the UK economy needs a central government efficient coordination of "public investment programs to help secure spatial balance across the national economy".

dinamiche più sostenute rispetto ad altre regioni. Il modello di Krugman-Fujita-Venables (1999) sottolinea che l'ampliamento dei divari territoriali è dovuto all'azione delle economie di scala interne alle imprese, alla differenziazione settoriale della produzione, alla mobilità della forza-lavoro industriale e ai differenziali di produttività dei settori produttivi che caratterizzano in prevalenza i contesti economici "locali" (costante nel settore agricolo, crescente nel settore industriale). L'azione congiunta di tutti questi fattori attiva dinamiche di specializzazione e concentrazione territoriale della produzione con la conseguente attivazione di un modello "nucleo-periferia".

Tra gli studi più recenti, in antitesi alla teoria neoclassica della convergenza dei tassi di crescita, va annoverato il contributo di Nell e Thirlwall [18]. Secondo gli autori, è proprio la (differente e non equilibrante) velocità degli investimenti a determinare i differenziali dei tassi di crescita tra le economie territoriali, mentre l'effetto delle dinamiche cumulative connesse alla non-decrescenza dei rendimenti del capitale non consente la spontanea attivazione di traiettorie compatibili col riequilibrio spaziale del reddito pro-capite.

Nelle sezioni seguenti si esplora l'andamento dei divari territoriali tra Sud e Centro-Nord in Italia nell'ultimo quarto di secolo, che apparentemente smentisce le previsioni della teoria "ortodossa", risultando invece compatibile con l'ipotesi della dinamica cumulativa della crescita economica.

La valutazione della dinamica di destinazione territoriale delle risorse pubbliche tra Mezzogiorno e Centro-Nord è stata condotta riferendosi ai dati SVIMEZ² [19 - 21] e i Conti Pubblici Territoriali ufficiali, forniti da CPT³ [22 - 24]: un ente governativo che valuta la contabilità pubblica presso un livello territoriale in Italia.

3. Divari territoriali e spesa pubblica nelle regioni italiane

Secondo i dati SVIMEZ, normalizzando a 100 il valore del PIL nel 1995 nelle due macroregioni, i divari territoriali, che sembravano mantenersi sostanzialmente inalterati nel quinquennio 1997-2001, hanno ripreso ad ampliarsi nel periodo successivo (vedi Fig. 1).

Alla fine del 2020 il PIL sarà al Centro-Nord accresciuto di 16,57 punti percentuali rispetto al 1995, mentre l'incremento atteso per il Mezzogiorno sarà inferiore alla metà (8,23 punti) (vedi. Fig. 2).



Fig. 1 - Andamento del prodotto interno lordo nelle regioni italiane (Anno base 1995 = 100, Previsioni su dati SVIMEZ, 2018) (Fonte: Elaborazione su dati SVIMEZ, Rapporti sull'economia del Mezzogiorno, anni 2001-2018)

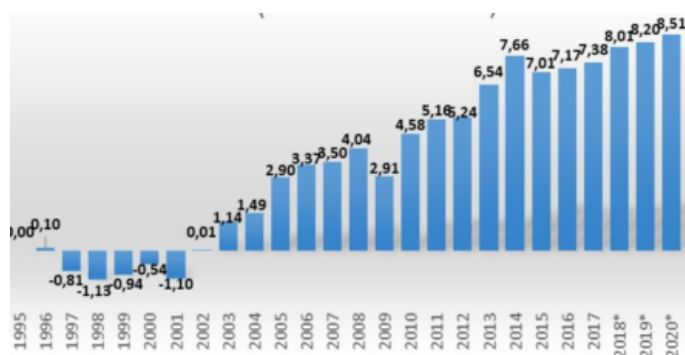


Fig. 2 - Gap territoriali del prodotto interno lordo 1995-2020 (* = stime su dati SVIMEZ, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2018).

(Fonte: Elaborazione su dati SVIMEZ, Rapporti sull'economia del Mezzogiorno, anni 2001-2018)

Sebbene le regioni industrializzate del Centro-Nord siano strutturalmente più esposte alla riduzione dell'export connessa ai cicli recessivi internazionali, le recessioni del 2008-2009 e, soprattutto, del 2012-2014, hanno colpito maggiormente le regioni del Mezzogiorno. Nel periodo 12-14, il PIL nel Mezzogiorno ha subito una contrazione di 6,75 punti percentuali rispetto al livello del 2011 a differenza di una flessione di minore intensità (-4,25 per cento) nelle regioni del Centro-Nord. Per conseguenza, utilizzando le stime SVIMEZ per i tassi di crescita delle due macroregioni, si può stimare che, mentre il Centro-Nord avrà già recuperato nel 2018 i livelli del PIL 2011, portandosi a un +2,34 per cento nel 2020, il Mezzogiorno (nel 2018 ancora indietro di 2 punti e mezzo rispetto al 2011), non recupererà questo livello nemmeno nel 2020.

² SVIMEZ è un'importante associazione che promuove lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno d'Italia. Nata nel 1946, SVIMEZ fornisce evidenze statistiche sulle performance economiche delle regioni del Mezzogiorno, raccolte annualmente nel "Rapporto sullo stato dell'economia del Mezzogiorno", basato sull'istituto di censimento nazionale (ISTAT).

³ CPT sta per "Sistema Conti Pubblici Territoriali"; è un servizio specifico dell'Agenzia Governativa per la Coesione e dal 2004 il suo database fa parte del Sistema Statistico Nazionale Italiano (SISTAN).

4. Gli investimenti territoriali del settore pubblico allargato

I "Rapporti" dei Conti Pubblici Territoriali fotografano l'andamento dell'intero settore pubblico allargato (amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e aziende e agenzie nazionali). Nelle edizioni 2017 e 2018, analizzando le voci di spese di investimento, evidenziano la sproporzione fra obiettivi programmatici e livelli effettivi di erogazione delle risorse. L'edizione 2017, che copre il periodo 2000-2015, denuncia una condizione di persistenza di squilibri territoriali tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia con riferimento ai due aggregati (Pubblica Amministrazione-PA e Settore Pubblico Allargato-SPA).

Negli anni 2000-2015, nel Mezzogiorno, la Pubblica Amministrazione ha sostenuto una spesa in conto capitale superiore rispetto al Settore Pubblico Allargato (mediamente 965 euro per abitante contro 1.306). La spesa in conto capitale della PA si contrae con una maggiore intensità rispetto al Settore Pubblico Allargato a partire dal 2009.

A seguito dell'edizione 2018 dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), si segnala che l'ampliamento della rete stradale e autostradale al Sud assorbe il 72 per cento della spesa per investimenti dell'Agenzia nazionale che gestisce la rete stradale nazionale (ANAS). A partire dal 2016 un calo degli investimenti interessa tutte le regioni meridionali, ad eccezione della Sicilia, che ha invece registrato un aumento del 42%. Nel Settore Pubblico Allargato l'ammontare della spesa destinata al Mezzogiorno è sceso dal 36,6 per cento nel 2015 al 33,3 per cento nel 2016.

Nell'edizione 2018, si può notare che il potenziamento della rete stradale e autostradale nel Mezzogiorno viene finanziato grazie ad una quota pari al 72 per cento della spesa per investimenti erogata da Anas. A partire dal 2016 si osserva un calo degli investimenti in tutte le regioni meridionali, a eccezione della Sicilia, che invece registra un aumento del 42 per cento. Nel Settore Pubblico Allargato l'ammontare di spesa destinato al Sud si riduce dal 36,6 per cento del 2015 al 33,3 per cento del 2016, valore comunque più alto di quanto registrato tra il 2003 e il 2014.

Utilizzando un indicatore denominato "Indicatore Anticipatore" annualmente costruito dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, si osserva che per il 2016 era attesa una contrazione della spesa di Regioni ed Enti locali del 13 per cento circa, che accomuna sia i trasferimenti che gli investimenti, e - all'inverso - una crescita della spesa dell'Amministrazione Statale nella misura dell'8 per cento, dovuta prevalentemente a una dinamica positiva dei trasferimenti alle imprese. Analizzando le dinamiche territoriali della spesa in conto capitale si può osservare una riduzione soltanto nel Mezzogiorno, soprattutto per la riduzione di spesa degli Enti territoriali (-28 per cento

in relazione alla spesa del comparto Regioni ed Enti locali e +11 per cento per il comparto Stato), mentre per le regioni del Centro-Nord si riscontra una sostanziale stabilità per il comparto Regioni ed Enti locali e un incremento del 7 per cento per il comparto Stato.

Nel biennio 2015-2016, le Regioni del Mezzogiorno contraggono la spesa pubblica di oltre il 40 per cento, sia nella componente degli investimenti che dei trasferimenti, mentre le regioni del Centro-Nord incrementano del 13 per cento circa in entrambe le poste di spesa, ma in maniera più accentuata sul fronte dei trasferimenti. La Sicilia, in particolare, evidenzia una contrazione della spesa ben al di sopra del valore medio per il Mezzogiorno, superando il 56 per cento (contrazione tutta a carico degli investimenti), ma anche la Campania si distingue con una riduzione della spesa del 48 per cento (da imputare invece alla caduta dei trasferimenti). Nel Centro-Nord crescono Veneto (con un tasso del 97 per cento, per effetto congiunto di investimenti e trasferimenti), Lombardia, Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria e Lazio mentre scende la spesa di tutte le altre regioni (Vedi Fig. 3).

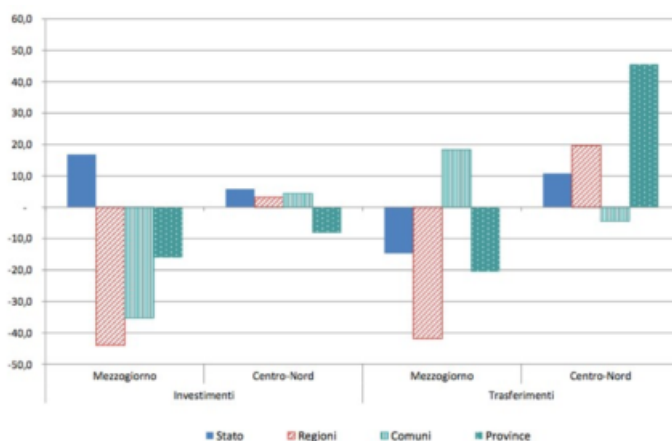


Fig. 3 - Spesa della PA per categoria economica e macro area nei principali settori. Legenda colonna: Stato (Colore unico), Regioni (Barre Oblique), Comune (barre verticali), Province (punti). (Fonte: stime del sistema dei conti pubblici territoriali 2015 e degli indicatori anticipatori 2016, CPT, 2017)

Con riferimento alle spese per investimento, il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali consente, attraverso l'elaborazione "Quadro Finanziario Unico", di ricostruire la composizione della spesa pubblica in conto capitale, distinguendo tra risorse ordinarie e risorse aggiuntive. Secondo la riformulazione costituzionale del 2001 dell'art. 119, comma 5, tali risorse dovrebbero far parte della "cassa perequativa" dedicata al riequilibrio territoriale tra le regioni più avvantaggiate e quelle meno sviluppate.

Possiamo osservare che la spesa per investimenti nel Mezzogiorno è stata finanziata prevalentemente dalle cosiddette "risorse aggiuntive" (Fondi Strutturali comunitari, Piano di Azione Coesione (PAC) e Fondo di Sviluppo e Coesione), che assumono dunque, chiaramente, il carattere di risorse "sostitutive", in quanto non producono

un aumento complessivo delle risorse totali.

Osserva Volpe: "Negli anni 2000-2015 e soprattutto nelle fasi conclusive dei cicli comunitari, rappresentano mediamente più della metà della spesa in conto capitale complessiva, con punte che, nelle fasi di chiusura dei periodi di programmazione, raggiungono livelli ancora più elevati: 65,4 per cento nel 2001, 58,5 nel 2007, 72,0 nel 2015"⁴.

Il 2016 sembra costituire una battuta d'arresto per l'incidenza delle risorse aggiuntive sulla spesa in conto capitale, che raggiunge un valore nettamente inferiore (21,6 per cento) per poi ritornare a crescere l'anno successivo (34,4 per cento), mantenendo un netto distacco rispetto ai valori assunti fino al 2015. Al contempo, le risorse ordinarie (sia al Centro-Nord che nel Mezzogiorno) nel 2015 hanno raggiunto il valore minimo della serie stimata, ma con un distacco che penalizza maggiormente la prima area territoriale (4,4 per cento al Mezzogiorno contro il 18 per cento al Centro-Nord).

5. L'effetto di spiazzamento: "aggiuntività" o "sostitutività" dei fondi strutturali per gli investimenti al Mezzogiorno?

Negli anni 2000-2015, la gestione delle risorse finanziarie erogate dalla politica di coesione ha prodotto un doppio "effetto spiazzamento", in quanto le risorse aggiuntive non hanno aumentato le risorse ordinarie, ma semplicemente le hanno sostituite. In questo periodo, è sempre il Mezzogiorno che vede penalizzate le proprie opportunità di sviluppo per una minore dotazione relativa delle risorse finanziarie (vedi Tab. 1).

In questa area territoriale, le risorse aggiuntive provenienti dal Fondo di Sviluppo e Coesione (Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC) hanno subito una drastica contrazione (dal 50% circa all'11% del totale delle risorse destinate alla coesione) e "lasciando il compito di garantire la politica quasi interamente alle risorse aggiuntive europee". Inoltre, le risorse che non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa devono essere restituite da regioni inefficienti, con un effetto negativo sul totale delle risorse disponibili.

Secondo il documento di programmazione economica e finanziaria del governo italiano (DPEF) 2007-2011, il volume appropriato di risorse per il riequilibrio territoriale dovrebbe variare dallo 0,6 allo 0,4 per cento del PIL.

A partire dal 2000, le risorse destinate ai divari territoriali rimangono ben al di sotto anche delle ipotesi minime (meno dello 0,1 per cento del PIL). Questa diminuzione dell'incidenza della spesa pubblica sul PIL negli ultimi anni è stata causata anche dall'utilizzo di risorse aggiuntive del Fondo Sviluppo e Coesione per altri scopi diversi dal riequilibrio territoriale, ad esempio obiettivi di ripresa economica o ricostruzione per i terremoti.

Anni	Spesa a favore delle aree sottoutilizzate (A)	PIL (a prezzi di mercato Italia) (B)	A/B (%)
1951-1960	665	98.002	0,68
1961-1970	1.557	242.380	0,64
1971-1980	8.478	993.584	0,85
1981-1990	27.373	4.640.753	0,59
1991-2000	44.961	9.568.233	0,47
2001-2010	47.304	14.547.063	0,33
2010-2015	12.290	8.103.461	0,15

Tab. 1 - Spesa per interventi nazionali finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno (anni 1951-2015; milioni di euro e valori percentuali).
(Fonte: Conti Pubblici territoriali, 2017)

Un altro fattore che ha causato questo ridimensionamento è legato agli interventi di stabilizzazione di finanza pubblica negli anni 2008-2011, i cui esiti sono risultati piuttosto incerti (contributi regionali al Patto di Stabilità, copertura dei debiti sanitari regionali).

La consapevolezza della significativa entità di questo effetto sostitutivo della politica aggiuntiva e del conseguente ridimensionamento del ruolo della politica ordinaria nel Mezzogiorno hanno fatto ritenere necessaria la reintroduzione di principi per il riequilibrio territoriale.

La legge 311/2004 (e la Legge n. 296/2006) avevano stabilito un importo complessivo pari al 75% degli investimenti ordinari a favore del Sud: 30% da pubbliche amministrazioni e 45% da grandi investitori nazionali (art. 1 comma 17 della legge 311/2004 e dell'art. 1 comma 863 della legge 296/2006). Questi obiettivi non sono stati raggiunti. Mediamente la quota di risorse ordinarie per il Mezzogiorno è pari al 28,9 per cento, e nell'ultimo periodo (2013-2015) è scesa a circa il 28,4 per cento. Al contrario, nel Centro-Nord la quota delle risorse ordinarie è pari al 71,6 per cento, 6 punti percentuali in più rispetto alla popolazione dell'area (pari al 65,6 per cento). La necessità di garantire un adeguato equilibrio finanziario tra le risorse assegnate e la popolazione di riferimento attraverso le risorse ordinarie, a salvaguardia di un principio di equità, è stata ribadita anche dalla legge n. 18/2017, (art. 7bis). Si tratta della cosiddetta "clausola del 34%", volta a garantire che la spesa per investimenti pro capite sia omogenea sul territorio nazionale, visto che il 34% della popolazione totale vive nelle regioni del Mezzogiorno. Le ulteriori risorse, riservate principalmente al Sud, hanno invece la funzione di garantire la copertura del gap ancora esistente, attuando il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

Secondo quanto previsto dal Sistema dei conti pubblici territoriali, se la clausola stabilita dalla L. n. 311/2004 venisse rispettata si raggiungerebbe l'obiettivo del riequilibrio territoriale (vedi Fig. 4).

Laddove tutta la spesa ordinaria delle Amministrazioni Centrali fosse stata sottoposta alla suddetta clausola, l'ammontare complessivo di spesa pubblica oggetto di redistribuzione che ne deriverebbe sarebbe pari a 1,63 miliardi medi annui (di gran lunga inferiore ai 4,4 miliardi medi annui tra le due aree ipotizzate dalla SVIMEZ).

⁴ Maggiori informazioni su: <http://www.gdc.ancitel.it/finanza-territorio/politichenazionali-e-politiche-di-sviluppo-a-livello-territoriale/>, November 4, 2017.

Sviluppo Locale: Spazio Urbano, Spazio Rurale, Aree Interne

Questa ipotesi configura una sorta di ipotesi minima che tiene conto dei dettati della norma e della disponibilità di

dati di monitoraggio delle risorse aggiuntive.

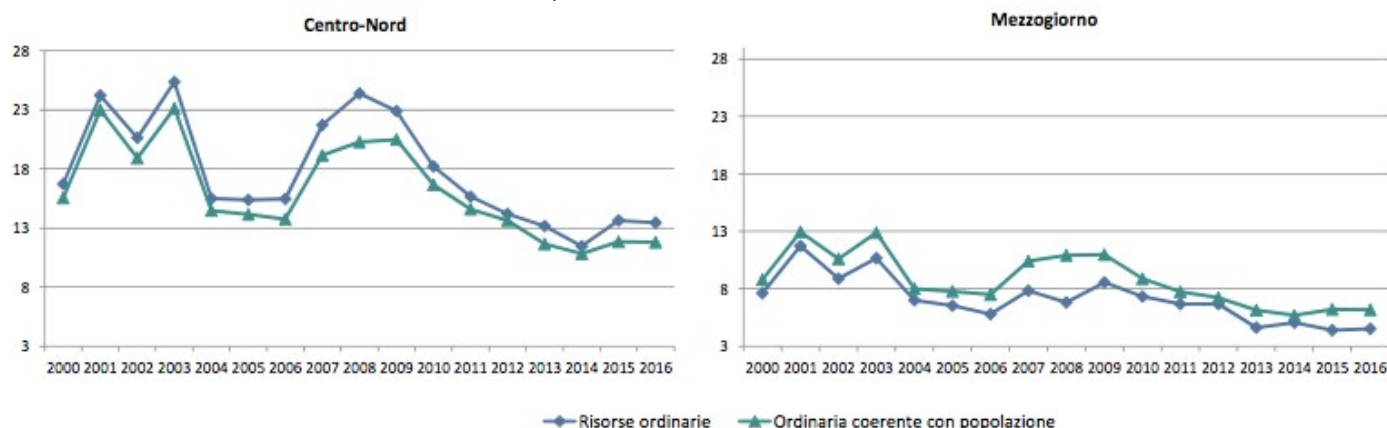


Fig. 4 - Spesa ordinaria effettiva e spesa ordinaria corrente parametrata alla popolazione dell'area territoriale (anni 2000-2016, miliardi di euro costanti 2010).

[Fonte: Conti pubblici territoriali 2017]

6. Investimenti e crescita nelle regioni d'Italia

Un precedente contributo ha indagato il rapporto tra investimenti e crescita nelle regioni italiane [19]. In questo studio che utilizza dati ufficiali [ISTAT] per il periodo 1995-2016, la regressione del PIL sugli investimenti mostra che le regioni mostrano relazioni strutturali diverse tra le due variabili, indipendentemente dalla localizzazione territoriale delle regioni.

L'R-quadro delle regressioni varia tra l'80-90% in Sicilia, Puglia, Molise, Lazio, Marche, Piemonte e il 60-70% in Campania, Abruzzo, Umbria, Friuli Venezia-Giulia, Provincia di Bolzano, Liguria, Valle d'Aosta, a valori compresi tra il 40 e il 55% in Sardegna, Calabria, Basilicata, Marche, Veneto, Provincia di Trento, Lombardia.

La Toscana e l'Emilia Romagna mostrano valori R2 rispettivamente di 0,35 e 0,24. Ciò significa che la quota di crescita economica "spiegata" dagli investimenti è molto diversa da una regione all'altra. Al tempo stesso, l'influenza dell'investimento sul PIL regionale approssimata dal coefficiente di regressione (per tutte le regioni statisticamente significativo con una confidenza al 99 per cento) è fortemente differenziata, spaziando da 0,65 in Sardegna a 4,72 in Liguria. E anche in questo caso non si riscontra alcuna regolarità spaziale nella distribuzione dei coefficienti, che non sono uniformi e nemmeno correlati ai tassi di crescita regionali.

Durante lo stesso periodo, la spesa pubblica nel Mezzogiorno (lungi dallo svolgere un ruolo "riequilibrante"), era andata riducendosi rispetto alla spesa della pubblica amministrazione delle altre regioni. Dopo il picco raggiunto nel 1998 (il 37,5 per cento della spesa pubblica italiana al sud), nel rimanente periodo e fino al 2016 si erano persi quasi due punti e mezzo, con una percentuale di poco superiore al 35%.

Allo stesso modo, la spesa della P. A. era stata sistematicamente inferiore al Sud rispetto alle regioni del Centro-Nord. Infatti: "Nell'intero periodo 1995-2016 la P.A.

ha speso mediamente ogni anno € 4.912,00 per ciascun cittadino residente nelle regioni meridionali ed € 5.270,53 per ciascun cittadino residente nelle regioni del Centro-Nord, con una differenza media annua di € 358,53. (...) In pratica ogni residente nelle regioni centro-settentrionali ha beneficiato di circa 360 € in più l'anno in termini di spesa della P.A., con una differenza cumulata prossima agli 8.000 € pro-capite (7.887,53 €)" [25].

Queste evidenze confermano che in Italia, dal 1995 in poi: a) esiste una relazione stabile e positiva a livello regionale tra crescita economica, misurata dal tasso di variazione del PIL, e investimenti; b) non ci sono dinamiche convergenti né in termini di PIL pro capite, né in termini di investimenti. In questo contesto, l'eliminazione dei gap di crescita può essere collegata solo ad una sapiente gestione della destinazione delle risorse pubbliche per gli investimenti.

In questa ottica, per raggiungere l'obiettivo del riequilibrio territoriale, diversi governi hanno fissato obiettivi precisi per la ripartizione percentuale delle risorse pubbliche "ordinarie" (ossia al netto delle risorse "aggiuntive" di provenienza comunitaria espressamente destinate allo scopo nella loro assegnazione della UE all'Italia) per investimento tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Come sottolineato da SVIMEZ (2019.b), la già richiamata "clausola del 34 per cento" ha modalità di attuazione poco incisive e poco concludenti sotto più profili: a) la norma è sprovvista di effetti sanzionatori efficaci; b) la sua attuazione è limitata a un numero ridotto di programmi "sperimentali", che escludono alcuni settori essenziali, quali: ambiente, scuola, università e ricerca; c) non è prevista l'istituzione di uno specifico Fondo con destinazione vincolata in cui definire precisamente le risorse dedicate; d) infine, l'attuazione effettiva della clausola, definita nel 2018, dovrebbe trovare attuazione solamente nell'ultimo esercizio del bilancio triennale (il 2020) e, comunque, non risultano ancora emanati i decreti attuativi che ne consentono l'effettivo esercizio. Si tratta dunque di un provvedimento

corretto, ma legiferato al momento in maniera troppo timida, al limite dell'inefficacia.

7. Conclusioni

Dalle evidenze di Svimez, e Conti Pubblici Territoriali, emerge che la distribuzione territoriale delle risorse (e, in particolare, delle risorse per investimento) ha di fatto penalizzato il Mezzogiorno e che, terminato l'intervento "straordinario", l'intervento "ordinario" non si è mostrato adeguato a sostenere il recupero del "gap" di crescita tra Mezzogiorno e resto del Paese. Al contrario, l'indebito utilizzo "sostitutivo" delle risorse che avrebbero dovuto essere "aggiuntive" all'intervento ordinario, a beneficio della destinazione ad altre regioni delle risorse "ordinarie", ha determinato (salvo il breve periodo 2015-17) un progressivo incremento dei divari territoriali di crescita.

L'introduzione di vincoli predefiniti in termini di assegnazione territoriale delle risorse di investimento è certamente una misura che va nella direzione giusta.

Tuttavia è necessario prevedere un monitoraggio continuo sul rispetto della "clausola territoriale". Condividiamo inoltre le proposte SVIMEZ per favorire gli investimenti sia pubblici che privati: a) l'istituzione a budget di un Fondo che quantifica l'ammontare delle risorse previste "ordinariamente" destinate al riequilibrio territoriale; b) la continuità agli strumenti di incentivazione localizzativa degli investimenti privati al Sud, come il credito di imposta.

Due ulteriori sviluppi potrebbero seguire questo studio. Il primo approfondirà le decisioni di investimento pubblico attraverso la costruzione di una banca dati delle decisioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) nel periodo 1960-2020 con l'obiettivo di esaminare la distribuzione territoriale e settoriale delle risorse pubbliche. Il secondo affronterà le differenze territoriali intra-regionali, al fine di descrivere le differenze tra centro e periferia all'interno delle regioni, un elemento cruciale di cui tenere conto a livello dell'UE nell'affrontare le questioni delle disuguaglianze per il prossimo periodo di programmazione della Politica di coesione.

Bibliografia

- [1] Podadera Rivera P., Calderon Vasquez F.: *Rethinking the territorial cohesion in the EU: institutional and functional elements of the concept*. In: Eastern Journal of European Studies, vol. 10, Issue 2, December, 2019
- [2] EC - European Commission: *My Region, My Europe, Our Future - seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg, European Union, 2017

[3] Myhkenko V., Wolff M.: *State rescaling and economic convergence*. In: Regional Studies, vol. 53, n. 4, pp. 462 - 477, 2019

[4] Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M.: *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*. In: Journal of Economic Geography, vol. 19, Issue 2, March 2019, pp. 273 - 298, March 2019

[5] Vale M.: *Crisis and the European peripheral regions: the rebalancing discourse and reality*. In: Editor, Salom Crrasco J. and Farinos Dasi J. (eds.): *Identity and Territorial Character - Reinterpreting local-spatial development*, PUV, Universitat de Valencia, 2014

[6] Martin R., Pike A., Gardiner B.: *Spatially Rebalancing the UK Economy: Towards a New Policy Model?*. In: Regional Studies, vol. 59, n. 2, pp. 342 - 357, 2016

[7] Viesti G.: *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari, 2009

[8] Sabatino M.: *Teorie economiche, divari territoriali e politiche per il Mezzogiorno*. Franco Angeli, Milano, 2016

[9] Esposito M.: *Zero al Sud*. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018

[10] Solow R.: *A contribution to the Theory of Economic Growth*. In: Quarterly Journal of Economics, vol. 70(1), pp. 65 - 94 1956

[11] Samuelson P.A.: *International Trade and the Equalisation of Factor Prices*. In: Economic Journal, June, pp. 163 - 184, 1948

[12] Lerner A.P.: *Factor Prices and International Trade*. Economica, 1952

[13] Myrdal G.: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. G. Duckworth, London, 1957

[14] Kaldor N.: *A Model of Economic Growth*. In: Economic Journal, vol. 67(268), pp. 591 - 264, 1957

[15] Dixon R., Thirlwall A.: *A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines*. In: Oxford Economic Papers, vol. 27, pp. 201 - 2014, 1975

[16] Fujita M., Krugman P., Venables A.: *Spatial Economy*. MIT Press, 1999

[17] Kaldor N.: *Capital Accumulation and Economic Growth*. In: Lutz F.A., Hague D.C. (eds.): *The Theory of Capital*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1961

[18] Nell K., Thirlwall A.: *Perché la produttività degli investimenti varia tra i Paesi?*. In: Moneta e Credito, vol. 70(279), pp. 197 - 231, 2017

[19] SVIMEZ, Anni vari, 2002-2018: *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna

[20] SVIMEZ, 2019.a: *Rapporto SVIMEZ 2018 - l'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna, 2019a

[21] SVIMEZ, 2019a: *Nota per l'Audizione presso le Commissioni riunite di Bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2019*, 15 Aprile, 2019b

[22] CPT: *Relazione annuale 2017 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Temi CPT n. 4, Agenzia per la Coesione Sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2017

[23] CPT: *La spesa pubblica in conto capitale nelle regioni italiane*, Temi CPT n. 5, Agenzia per la Coesione Sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2017

[24] CPT: *Relazione annuale 2018 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*, Temi CPT n. 8, Agenzia per la Coesione Sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2018

[25] Signorino G.: *Divari territoriali, spesa pubblica e investimenti pubblici in Italia nel periodo 1995-2016*. In: Guarneri R. (a cura di): *Economia, territorio e ambiente*, ARACNE, Roma, 2018

