



GIANFRANCO VIESTI
Università di Bari

Divari regionali e politiche di sviluppo regionale in Italia



Cosenza, AISRE
14 settembre 2015

PARTE PRIMA

I DIVARI REGIONALI

I DIVARI REGIONALI IN ITALIA

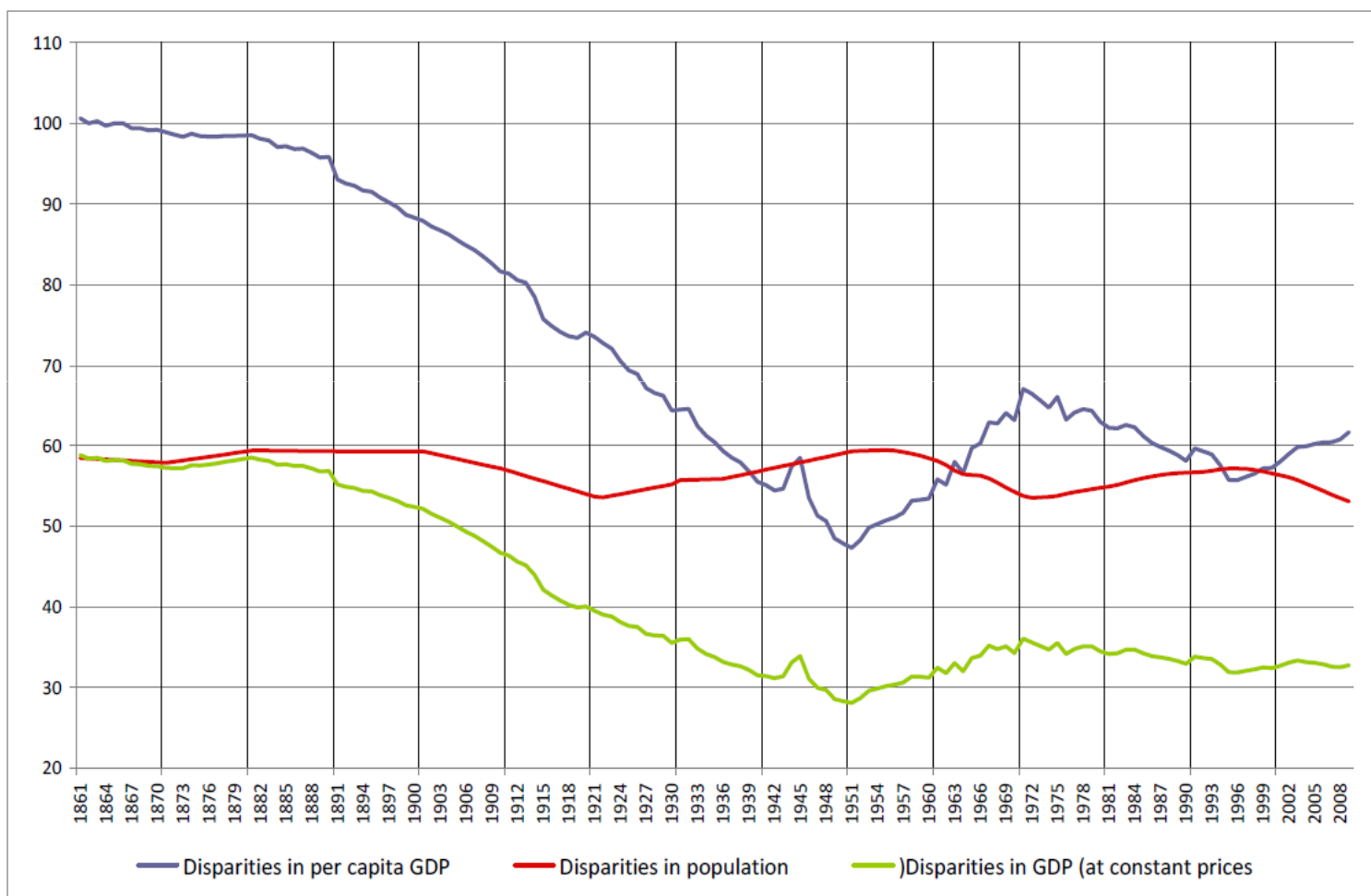
LUNGA DURATA

RILEVANTE INTENSITÀ

DIFFERENZA FRA
GRANDI
MACROREGIONI

Disparities in population, GDP and GDP per capita between Center North and Southern Italy

(Southern Italy as % of Centre North)



Fonte: Iuzzolino, Pellegrini, Viesti 2011, su dati Daniele-Malanima

2000-10

STABILITÀ

(MA CON PESSIMA PERFORMANCE
REDDITO ITALIA E MAGGIORE
INCREMENTO DI PRODUZIONE E
POPOLAZIONE AL NORD)

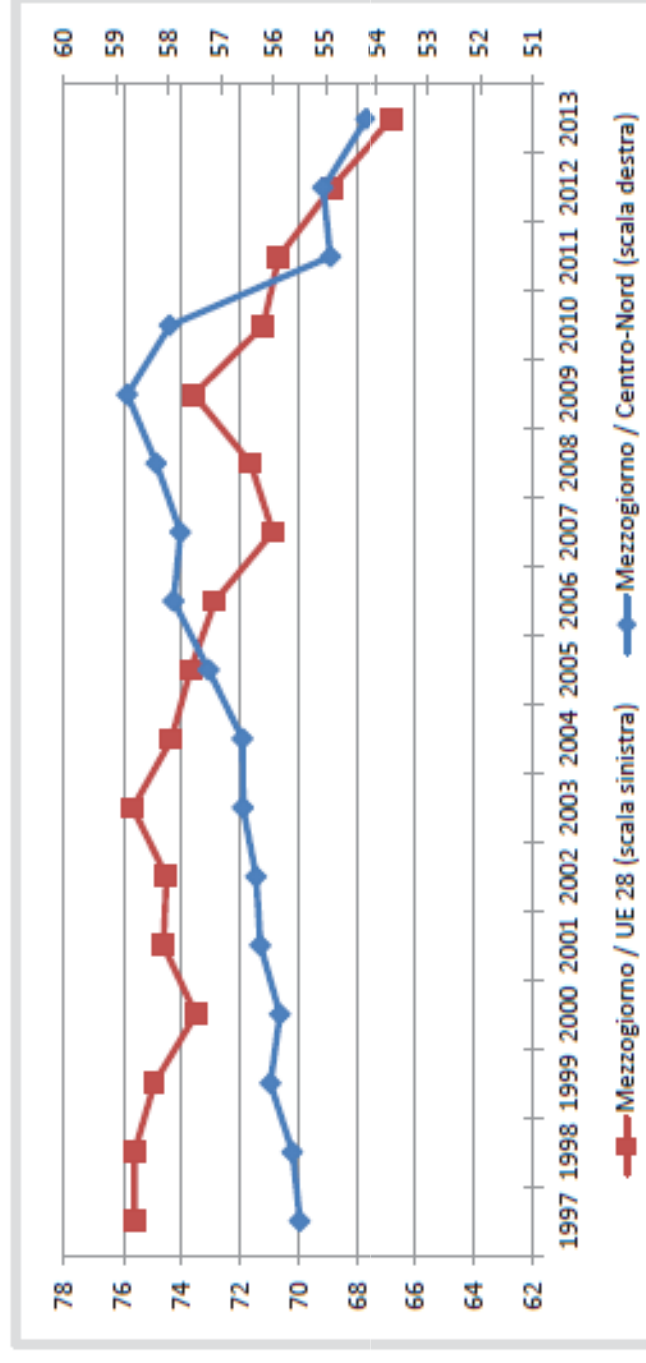
2011-15

INCREMENTO

(A CAUSA DEL MAGGIORE IMPATTO AL
SUD DELLE POLITICHE DI AUSTERITÀ
FISCALE)

**I DIVARI REGIONALI
IN ITALIA NEL PERIODO
PIÙ RECENTE**

Graf. 1.1 – Andamento del PIL per abitante nel Mezzogiorno (Centro-Nord e UE 28 = 100)*



* L'indicatore è stato costruito prendendo a riferimento il PIL pro capite a valore corrente del Mezzogiorno, del Centro-Nord e dell'UE a 28.

Fonte: Elaborazione Confindustria e SRM su dati Istat, Eurostat e SVIMEZ

I DIVARI REGIONALI

**LE CAUSE:
UN LUNGO DIBATTITO**

PERIFERICITÀ E ACCESSIBILITÀ

**DOTAZIONE MOLTO MINORE DI
“INFRASTRUTTURE”**

**MINORE QUANTITÀ E QUALITÀ SERVIZI
PUBBLICI**

BASSI LIVELLI DI ISTRUZIONE

MINORE QUALITÀ “ISTITUZIONALE”

TRE ELEMENTI FONDAMENTALI

A) LA STORIA, E LA
CUMULATIVITÀ DEI
SUOI EFFETTI

B) L'IMPATTO
DECISIVO DELLE
POLITICHE
ECONOMICHE
"GENERALI"

C) L'INTEGRAZIONE
EUROPEA ED
INTERNAZIONALE

A) LA STORIA CONTA MOLTISSIMO

NORD: INDUSTRIALIZZAZIONE CHE SI AUTORAFFORZA

EFFETTI DIFFUSIVI PER CONTIGUITÀ VERSO IL NORDESTCENTRO (E ABRUZZO)

**LA STORIA HA PRODOTTO E RAFFORZATO
UN SISTEMA ECONOMICO BIREGIONALE
FORTEMENTE INTEGRATO. POSITIVO PER
TUTTI, MA NEL QUALE PER IL SUD E' PIU'
DIFFICILE LO SVILUPPO**

SERVIZI PUBBLICI E TASSAZIONE NAZIONALI,
CON FLUSSI IMPLICITI DI RISORSE PUBBLICHE

CORRISPONDENTI, FORTI, IMPORTAZIONI
INTERREGIONALI DEL SUD

ELEVATA DISPERSIONE TERRITORIALE DEGLI
EFFETTI DEGLI INVESTIMENTI AL SUD (40%)

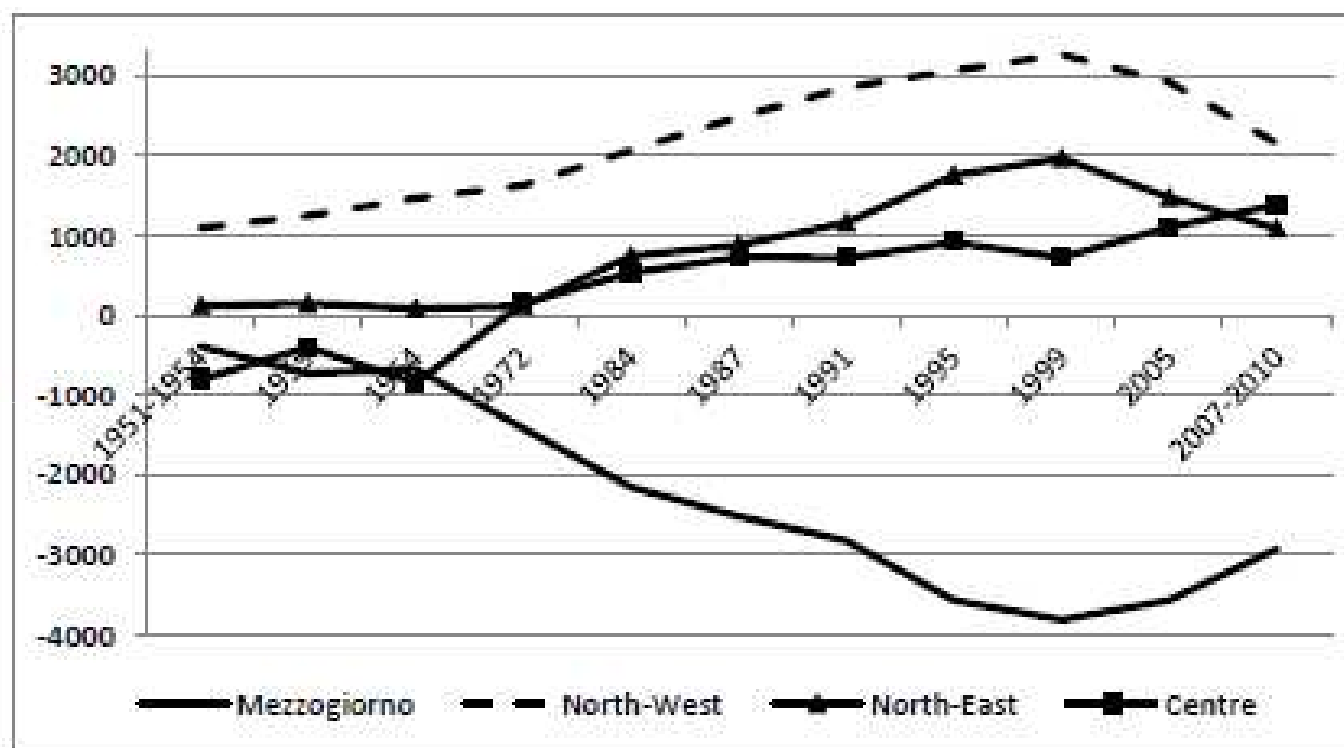
MOBILITÀ SUD-NORD DEL CAPITALE UMANO
(QUALIFICATO)

**B) LE POLITICHE ECONOMICHE
“GENERALI” CONTANO MOLTISSIMO.
AD ESEMPIO:**

PROTEZIONISMO, COMMESSE PUBBLICHE,
SALVATAGGI, IRI E SVILUPPO INDUSTRIALE AL NORD

DIFFUSIONE DEI SERVIZI PUBBLICI (ISTRUZIONE, SANITÀ)
E CRESCITA DEL REDDITO AL SUD

Figure 2a. Macro-regions' per capita NFFs (2010 Euros), 1951-2010.



Source: Own elaboration on Tarquinio (1969), Forte *et al.* (1978), ISTAT (1996), Fondazione Agnelli (1998), Arachi *et al.* (2010), Staderini and Vadalà (2009) and Arachi *et al.* (2013).

Fonte: Giannola, Scalera, Petraglia 2014

POLITICHE DELL'AUSTERITÀ 2011-15 HANNO COLPITO MOLTO DI PIÙ IL SUD

AUMENTO PRESSIONE FISCALE LOCALE,
MAGGIORE AL SUD

RIDUZIONE SPESA DIFFERENTE FRA GRANDI
CAPITOLI (INVESTIMENTI PUBBLICI VS.
PRESTAZIONI SOCIALI)

RIDUZIONE SPESA PIÙ INTENSA AL SUD NEI
GRANDI CAPITOLI (ISTRUZIONE, SANITÀ)

Residuo fiscale procapite (euro, dati arrotondati)

	2000-08	2009-10	2011-12	09-10vs. 11-12
Sud: regioni statuto ordinario	2600	2800	2000	- 29%
Sud: regioni statuto speciale	3000	3300	2900	-12%

Fonte: Banca d'Italia, Economie Regionali, dicembre 2014

C) L'ITALIA NON È PIÙ (DA TEMPO) ECONOMICA CHIUSA

DIVARI INTERNI INFLUENZATI DA INTEGRAZIONE EUROPEA

**CONCORRENZA COMMERCIALE E LOCALIZZATIVA
EST EUROPA E EMERGENTI (“TRAPPOLA DEL REDDITO MEDIO”)**

**CATENE GLOBALI DEL VALORE “DISPERDONO” POTENZIALI
INVESTIMENTI DEL NORD (E DELL'ESTERO), RIDUCONO
L'“EFFETTO-INDOTTO” DEI NUOVI INVESTIMENTI**



**LE POLITICHE REGIONALI
HANNO OGGI UN COMPITO
DIFFICILISSIMO**

INTERVENIRE SU
DIVERSITÀ STORICHE
SEDIMENTATE

CONTRASTARE EFFETTI NEGATIVI
POLITICHE ECONOMICHE “GENERALI”

INTERVENIRE SU FATTORI COMPETITIVITÀ
IN COMPARAZIONE INTERNAZIONALE

PARTE SECONDA

LE POLITICHE REGIONALI

LUNGA TRADIZIONE ITALIANA

**NITTI E LE LEGGI
SPECIALI**

**IL FASCISMO E LE
AREE INDUSTRIALI
DEL NORD EST**

**LA CASSA PER IL
MEZZOGIORNO**

INTERESSANTE PER IL CONFRONTO CON L'OGGI

CASSA PER IL MEZZOGIORNO / INTERVENTO STRAORDINARIO

AGENZIA SPECIALE/TECNOCRATICA

APPROCCIO TOP-DOWN; INTERVENTI ADDIZIONALI E DIVERSI DA POLITICHE ORDINARIE

FORTE INVESTIMENTO POLITICO; PARTE DI UNA STRATEGIA NAZIONALE

GRANDI PROGETTI INDUSTRIALI CON IRI E PRIVATI

IMPONENTI RISULTATI (INFRASTRUTTURAZIONE DI BASE; INDUSTRIA)

DECLINO DAGLI ANNI OTTANTA

**MUTAMENTO DELLE PRIORITÀ POLITICHE (RICONVERSIONE INDUSTRIALE),
RIDUZIONE QUALITÀ DELL'ISTITUZIONE, AZIONE NEGATIVA DELLA POLITICA**

CHIUSURA 1992 E LUNGO INTERVALLO

LA NUOVA POLITICA REGIONALE ("NUOVA PROGRAMMAZIONE")

ENFASI SU ISTITUZIONI ORDINARIE, ANCHE LOCALI

GOVERNANCE MULTILIVELLO CON APPROCCIO "CONTRATTUALE"

PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTI "PLACE-BASED"

FORTE AMPLIAMENTO AMBITI DI INTERVENTO

LA POLITICA REGIONALE INCONTRA LA POLITICA DI COESIONE UE

(2000-06; 2007-13)

INTERVENTI NAZIONALI RACCOLTI NEL FAS
(POI FSC)

FAS PROGRESSIVAMENTE PROGRAMMATO
INSIEME A FONDI STRUTTURALI

OBIETTIVI DI SERVIZIO / TARGET

TENTATIVO DI INTEGRAZIONE FRA POLITICHE
REGIONALI E POLITICHE “GENERALI”

RISULTATI MODESTI, IN PEGGIORAMENTO NEL TEMPO, PER DIVERSI MOTIVI

A) MANCANZA DI CENTRALITA' POLITICA

B) FORTE RIDUZIONE DEGLI INTERVENTI

C) MANCATO RACCORDO CON POLITICHE ORDINARIE

D) PROLIFERAZIONE DEGLI OBIETTIVI E DELLE AZIONI

E) GRANDI DIFFICOLTÀ ATTUATIVE

F) FORTI, CRESCENTI, RITARDI

A) LA NUOVA POLITICA REGIONALE

NON È MAI

PARTE DI UNA STRATEGIA DI SVILUPPO NAZIONALE

NELLE PRIORITÀ DELLA POLITICA

Dopo il 2008 viene abbandonata

**2011-13 tentativo di ripresa (Barca-Trigilia);
2014-15 definitivo abbandono**

RALLENTA CRESCITA ITALIA, SVILUPPO REGIONALE
NON È PRIORITÀ

DIFFICOLTÀ FINANZA PUBBLICA, COMPETIZIONE
TERRITORIALE PER LE RISORSE

OPPOSIZIONE IDEOLOGICA, DISCUSSIONE PUBBLICA
DISTORTA (“TEOREMA MERIDIONALE”): LE POLITICHE
PUBBLICHE SONO PROBLEMA NON SOLUZIONE

**Politica regionale diviene un fondo da utilizzare per mutevoli,
variabili, obiettivi di breve termine**

Come per il FAS 2008-10 e la legge di stabilità 2015

B) FORTE RIDUZIONE DEGLI INTERVENTI

RIDUZIONE DELL'IMPEGNO COMPLESSIVO

CARATTERE SOSTITUTIVO DEGLI INTERVENTI
(MANCATA ADDIZIONALITÀ E' CERTIFICATA)

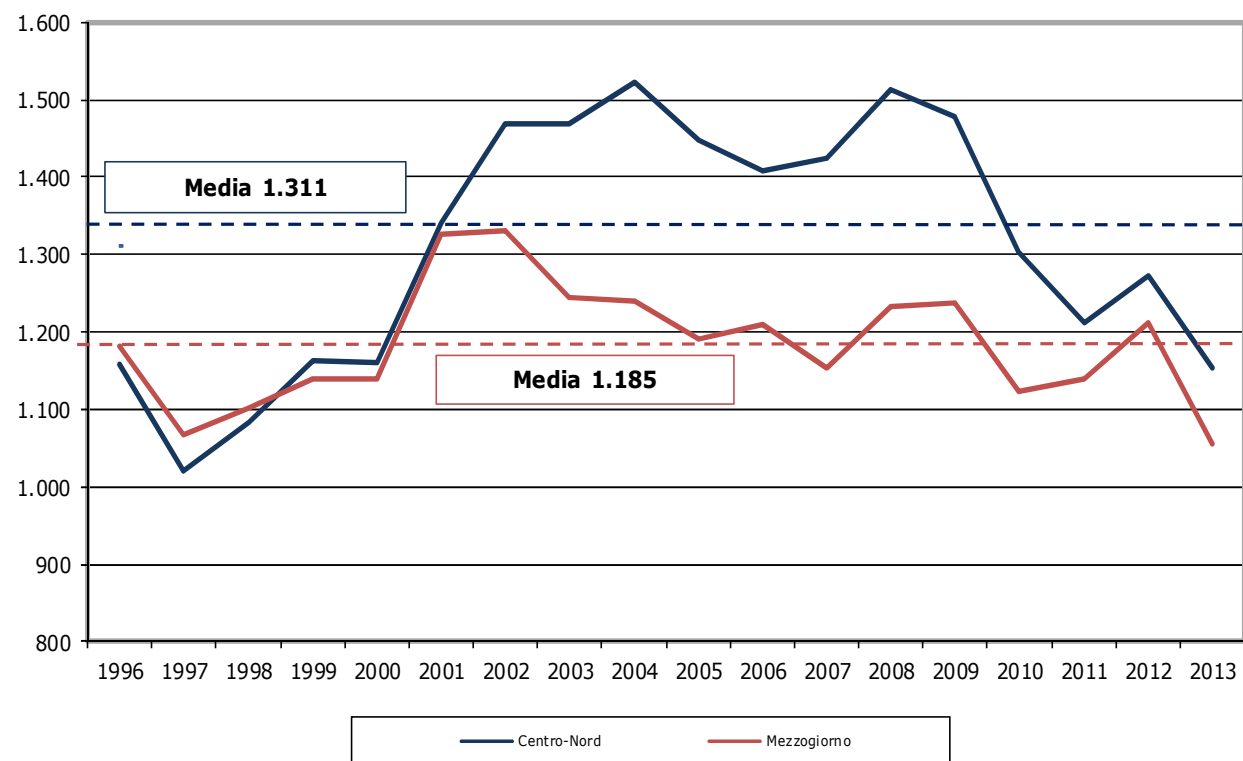
TAGLI A DISPONIBILITÀ ORDINARIE
REGIONI (ANCHE PER COFINANZIAMENTO)

Risorse aggiuntive per il Mezzogiorno (fondi strutturali, cofinanziamento e FAS-FSC): valori e peso sulla spesa pubblica primaria Italia (medie triennali, euro costanti 2005)

	2000-02	2011-13
Importo, miliardi	11,8	7,1
% su spesa primaria Italia	2,1%	1,1%

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, dati CPT

SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (euro pro capite costanti 2005)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, dati CPT

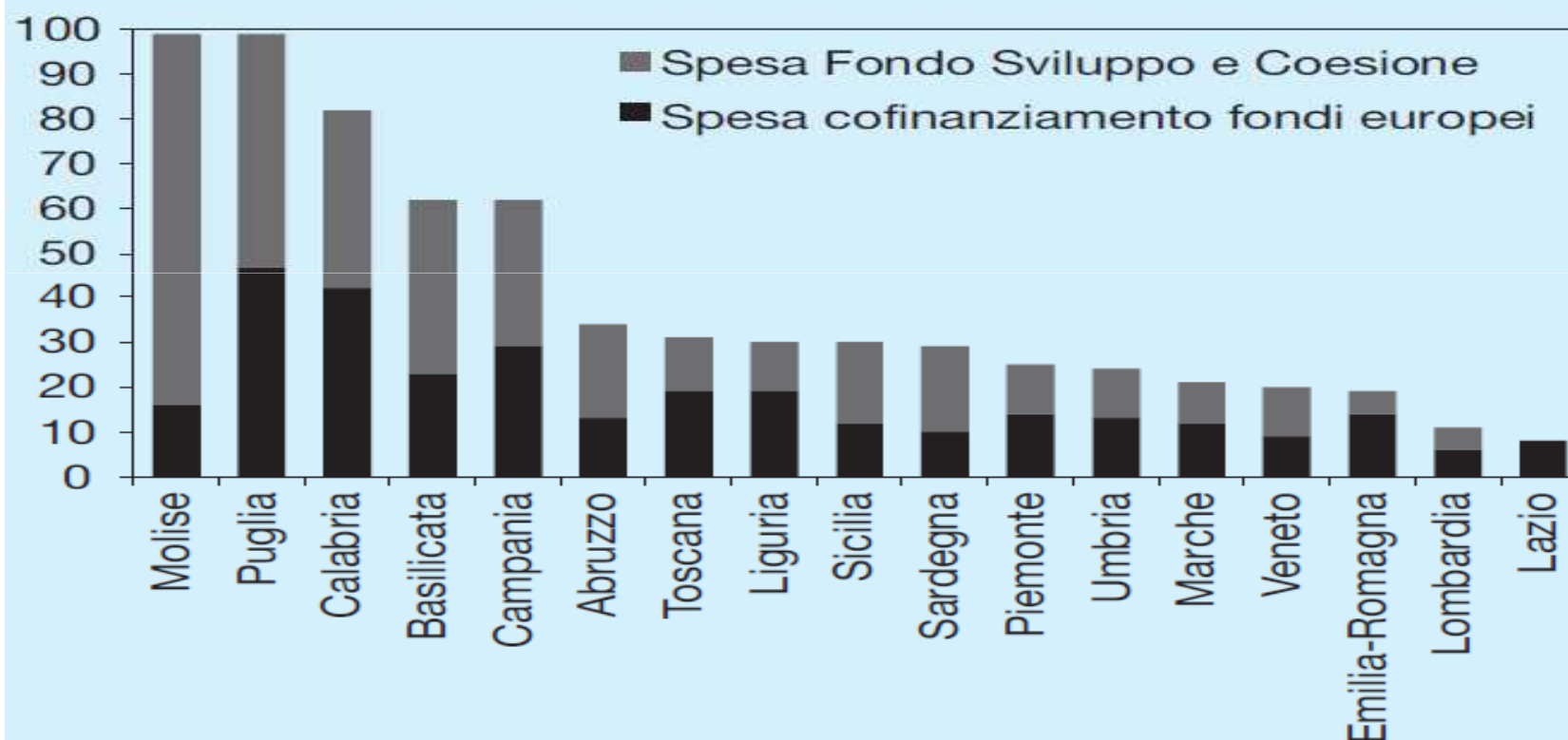
Effetti delle manovre del governo Berlusconi (2008-10) sul FAS

	Situazione iniziale		Situazione finale			
	<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa conto capitale</i>	<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa conto capitale</i>	<i>Non allocati</i>	<i>Totale</i>
Centro-Nord	0,0	6,5	15,9	3,3	0,2	19,4
Sud	0,0	36,9	7,7	11,0	0,2	18,9
Terremoto Abruzzo	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6
Non allocabili	0,0	0,0	---	----	0,5	0,5
Totale	0,0	43,4	23,6	18,9	0,9	43,4

Fonte: Prota e Viesti, Senza cassa, Il Mulino 2012

Il patto di stabilità riduce gli spazi per spendere le risorse per la coesione

(Cofinanziamento e FSC in % della spesa massima consentita a ciascuna regione nel 2015)



C) MANCATO RACCORDO CON POLITICHE ORDINARIE

INTERVENTI DI POLITICA REGIONALE E ORDINARI NON SI INTEGRANO: AUMENTA EPISODICITÀ DEI PRIMI

MANCATO RACCORDO FRA SPESA IN CONTO CAPITALE E SPESA CORRENTE (INVESTIMENTO E FUNZIONAMENTO) RIDUCE EFFETTI: IL CASO DELL'INFRASTRUTTURAZIONE SOCIALE, (NUOVI ASILI NIDO SENZA RISORSE PER IL FUNZIONAMENTO), IL CASO DEL TRASPORTO FERROVIARIO (NUOVI BINARI MA MENO TRENI)

**LE REGIONI USANO POLITICHE REGIONALI
PER COMPENSARE RIDUZIONI DI
TRASFERIMENTI SU TUTTE LE POLITICHE
(CASO USO FAS SANITA')**

D) PROLIFERAZIONE DEGLI OBIETTIVI E DELLE AZIONI

IMPOSTAZIONE TEORICA CORRETTA:
SVILUPPO DERIVA DA AZIONE INTEGRATA E
CONTEMPORANEA SU MOLTI AMBITI (FORTE
SPINTA DELLA COMMISSIONE UE)

ATTUAZIONE PRATICA: RISORSE MODESTE
DISPERSE SU TANTI AMBITI, CON EFFETTI
LIMITATI SU OGNUNO

PROGRAMMI COMPOSTI DA UN NUMERO MOLTO
ELEVATO DI AZIONI DIFFERENTI PER OGNI
OBIETTIVO

PROLIFERAZIONE INDOTTA DALLA VOLONTÀ DI
CONSENSO POLITICO

FORTE DOMANDA SOCIALE E TERRITORIALE DI
INTERVENTO

CONSEGUENZA: MOLTIPLICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI

MEMO: “GRANDI PROGETTI” vs. INTERVENTI INTEGRATI
E COORDINATI

E) GRANDI DIFFICOLTÀ ATTUATIVE

COMMISSIONE UE INDUCE ATTENZIONE
MOLTO MAGGIORE SU ASPETTI FORMALI
(REGOLAMENTI, CERTIFICAZIONI) CHE SU
ASPETTI SOSTANZIALI (REALIZZAZIONI,
IMPATTI)

IL CENTRO DI PROGRAMMAZIONE (DPS) NON HA
CENTRALITÀ POLITICA E PERDE CAPACITÀ DI
INFLUENZA E COORDINAMENTO SUI SOGGETTI
GESTORI DEI PROGRAMMI

LA POLITICA È TOTALMENTE DISINTERESSATA; NON È
CAPACE/NON SA/NON VUOLE NEANCHE DI ASSICURARE
IL RISPETTO DEGLI IMPEGNI DELLE IMPRESE PUBBLICHE

TAVOLA IV.2: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO

CIS	Attuatore	(A) Costo totale finanziato	(B) Costo Realizzato previsto al 31.12.2014 (dato contrattuale CIS)	(C) Costo realizzato effettivo al 31.12.2014	(D=C/A) % Costo realizzato effettivo su costo totale al 31.12.2014	(E) CR previsto contrattualme nte nel 2014	(F) Costo realizzato nel 2014	(G= F/E) % Costo realizzato nel 2014 su previsto
Na-Ba-Le/Ta	RFI	3.532,0	815,0	553,9	16%	226,0	77,4	34%
Sa-RC	RFI	504,0	261,5	129,3	26%	143,0	53,2	37%
Me-Ct-Pa	RFI	2.426,0	1.122,0	975,9	40%	140,5	42,7	30%
SS-OI	ANAS	930,7	443,8	81,7	9%	354,8	62,3	18%
TOTALE		7.392,7	2.642,3	1.740,8	24%	864,3	235,6	27%

Fonte: DEF 2015, Allegato Aree Sottoutilizzate, su dati UVER

GOVERNO CENTRALE: MODESTA QUALITÀ TECNICA, MANCANZA DI INDIRIZZO POLITICO DI LUNGO TERMINE (TRASPORTI/INFRASTRUTTURE HA I DATI PEGGIORI; CIPE: 160 GIORNI IN MEDIA PER PUBBLICAZIONE DELIBERA, 2011)

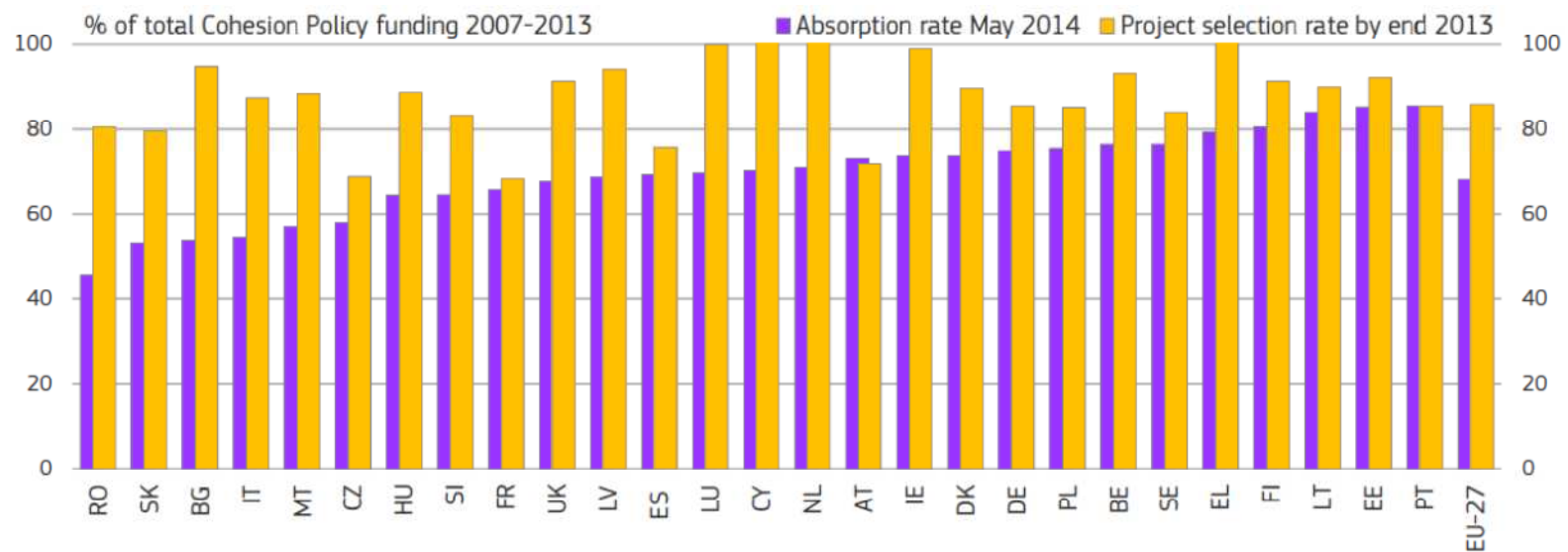
REGIONI: MODESTE (E DECRESCENTI?) QUALITÀ TECNICHE; INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA POLITICA (SCOMPARSA DEI CORPI COLLETTIVI): FRAMMENTAZIONE DEGLI OBIETTIVI

DEBOLISSIMO COORDINAMENTO VERTICALE
MINISTERI-REGIONI (PERDITA DI IMPORTANZA
DEGLI AQP) E ASSENZA DI COLLABORAZIONE
ORIZZONTALE REGIONI-REGIONI

SCARSISSIMA CAPACITÀ DI VALUTAZIONE,
APPRENDIMENTO, DIFFUSIONE DI BUONE PRATICHE

F) FORTI, CRESCENTI, RITARDI

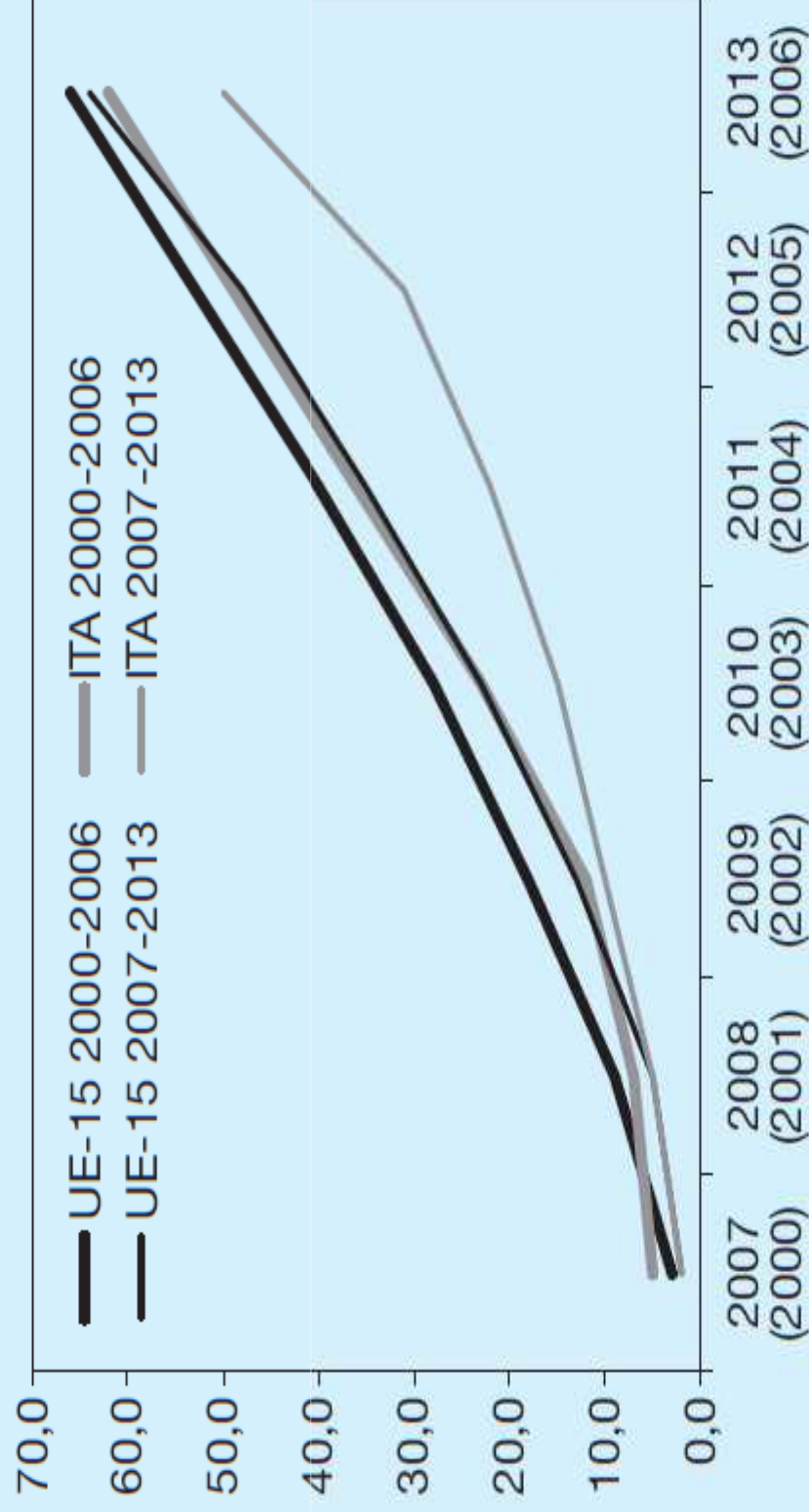
Avanzamento di impegni e spesa fondi strutturali



Fonte: Commissione Europea, Sesto Rapporto sulla Coesione, 2014

Grafico 2.1

Peggiora la capacità di utilizzare i fondi europei...
(% di spesa dei fondi europei, FESR e FSE, 2000-2006
a confronto con 2007-2013)



Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Commissione europea.

SPESA FRA LE PIÙ LENTE IN EUROPA (ANCHE AL CENTRO NORD) “PARADOSSO DELLA CONCENTRAZIONE”: SONO I “GRANDI PROGETTI” AD ESSERE PIÙ LENTI

CAPACITÀ DI SPESA E REALIZZATIVA SIGNIFICATIVAMENTE AUMENTATA NEL 2000-2006, SI RIDUCE DOPO IL 2008

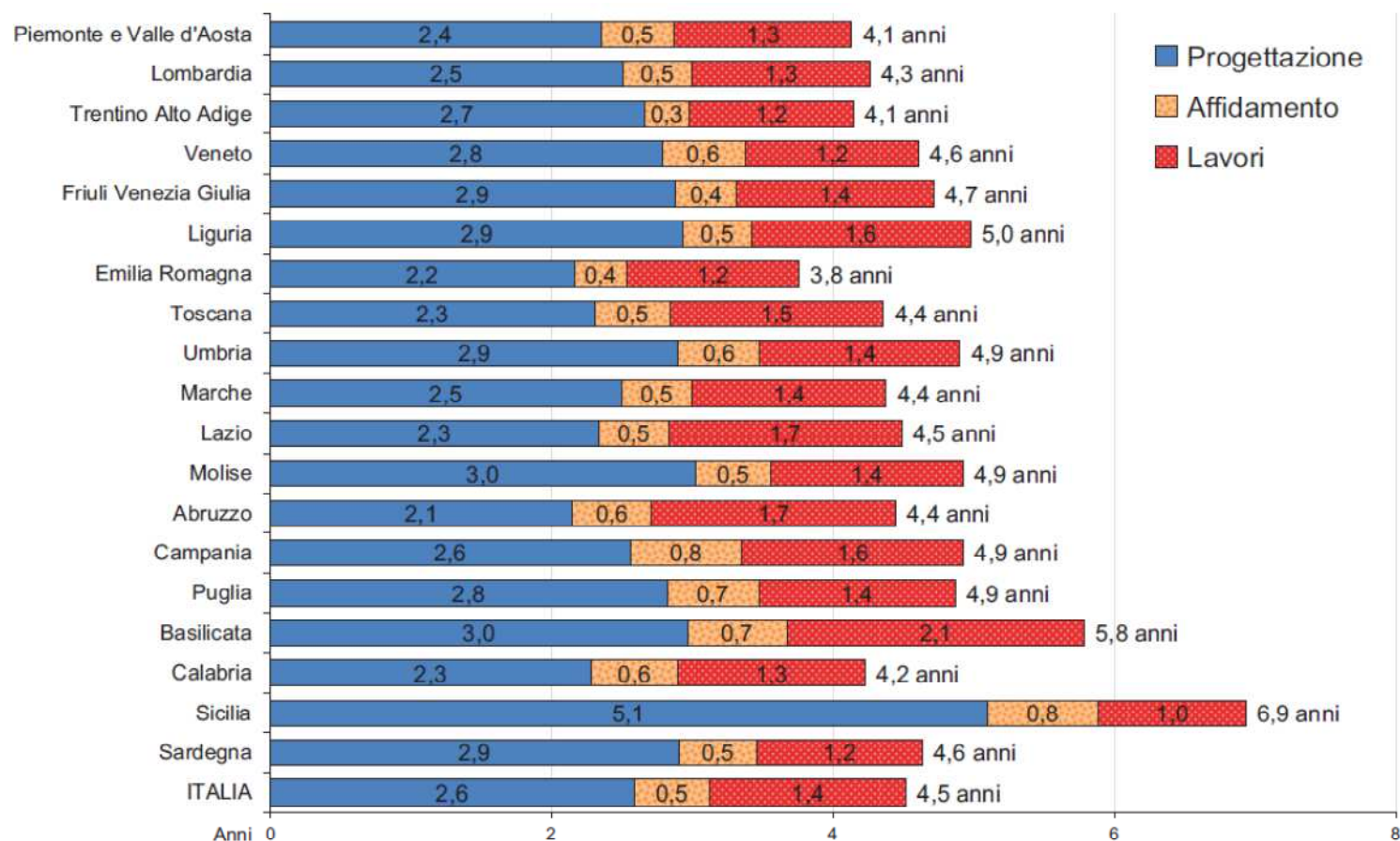
MEMO: MA LE ALTRE POLITICHE PUBBLICHE ITALIANE SONO PIÙ “EFFICIENTI”? NON ABBIAMO DATI; PER INFRASTRUTTURE CERTAMENTE NO

CAPACITÀ DI SPESA CERTAMENTE INFLUENZATA DA PESO “INFRASTRUTTURE” SUL TOTALE

LENTEZZA E’ PESSIMA: RIDUZIONE DELL’ IMPATTO, MANCATO CONTRASTO ALLA FASE RECESSIVA, ELEMENTI PER CAMPAGNE DI STAMPA E POLITICHE

Tav. 4 Totale finanziamento pubblico per natura degli interventi: importi spesi e avanzamento percentuale								
	ITALIA	CENTRONORD	SUD	CAMPANIA	BASILICATA	PUGLIA	SICILIA	CALABRIA
	spesa (milioni)							
BENI	1570	56	1514	403	13	487	442	238
SERVIZI	10007	4250	5757	1700	268	1700	1674	963
CONTRIBUTI	1975	870	1106	165	62	262	58	135
INCENTIVI	5633	1939	3703	1921	65	1909	1685	1793
LL.PP.	7386	1160	6225	1185	270	1798	1954	708
TOTALE	50665	8659	18842	5534	678	6156	5864	3837
	avanzamento %							
BENI	76,2	64,4	76,7	75,5	56,5	73,9	80,4	78,8
SERVIZI	66,3	72,4	62,4	59	78,4	62,9	58	62,6
CONTRIBUTI	69,7	67,9	71	84,6	83,8	58	37,4	77,6
INCENTIVI	67,8	65,9	68,8	85,6	63,7	78,2	80,7	91
LL.PP.	34,4	44,4	33,1	20,4	63,3	46,5	35,7	28,6
TOTALE	54,3	65,6	50,1	46,5	70,1	60,8	52,3	59,4
Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione								

Durate nette delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali per regione e fase



Fonte: Elaborazioni DPS-UVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP
 Nota: il comportamento estremo della Sicilia era rilevato già nel Rapporto 2011 (cfr. par. 4.2.2)

MEMO: LE POLITICHE REGIONALI MOSTRANO LE
GRANDI DEBOLEZZE DELL'AZIONE PUBBLICA
ORDINARIA (IL CASO DELLE INFRASTRUTTURE)

CONCLUSIONI

L'ITALIA NON HA PIÙ UNA POLITICA REGIONALE. LA COMPONENTE NAZIONALE (FSC) È ABBANDONATA: A SETTEMBRE 2015 IL FSC 2014-20 NON È NEANCHE PROGRAMMATO

L'ATTUAZIONE DELLA COMPONENTE EUROPEA È ROUTINARIA (ACCORDO DI PARTENARIATO APRILE 2014 "NON IMPARA DALL'ESPERIENZA" E NON INNOVA),
E RIDOTTA (COFINANZIAMENTO NAZIONALE DIMEZZATO 2014-20 NELLE TRE REGIONI PIÙ DIFFICILI),
NONOSTANTE IMPEGNO RESIDUE STRUTTURE CENTRALI E REGIONALI

LE POLITICHE REGIONALI SONO DIVENUTE
DISPONIBILITÀ FINANZIARIE DA UTILIZZARE ANCHE
PER OBIETTIVI DI BREVE TERMINE

CONTEMPORENEAMENTE SONO DIVENUTE, PER
L'OPINIONE PUBBLICA (E LA POLITICA!), LA
PEGGIORE POLITICA PUBBLICA; SE IL
MEZZOGIORNO NON CRESCE È COLPA DEGLI
SPRECHI DELLE POLITICHE REGIONALI

NUOVO RESPONSABILE SPENDING REVIEW:
POLITICHE REGIONALI NEGATIVE, DA CANCELLARE

IL RILANCIO DELLE POLITICHE REGIONALI IN ITALIA E' PERO' POSSIBILE, E INDISPENSABILE

SERVE FORTE INVESTIMENTO POLITICO (DI LUNGO TERMINE)

AVERE ASPETTATIVE COMMISURATE ALLA DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI

ATTENZIONE AGLI IMPATTI DIRETTI (TARGET) E NON AL PIL

MENO OBIETTIVI PER UNA SOLA POLITICA

(MA GLI ALTRI ALLE POLITICHE ORDINARIE!)

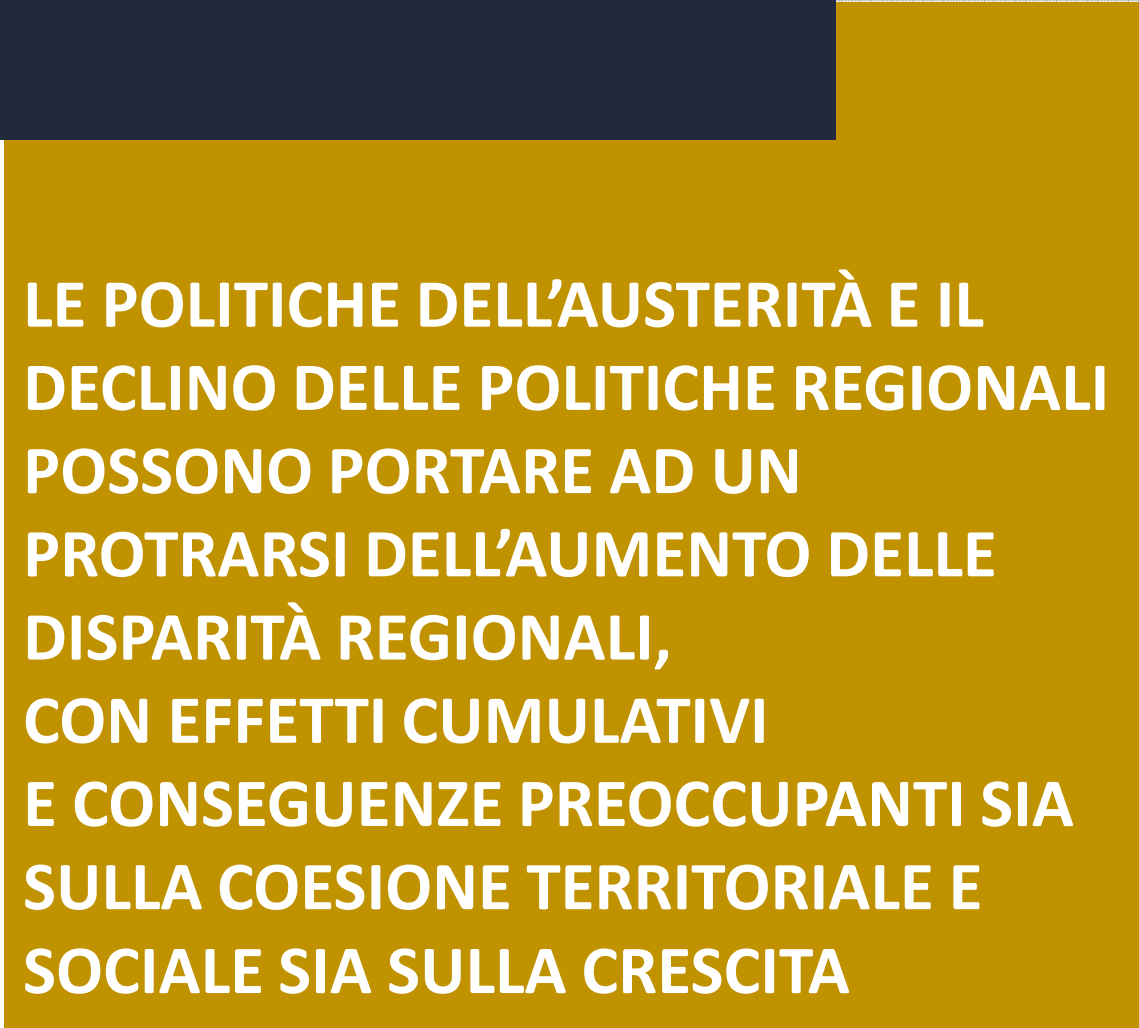



PROFONDO RIDISEGNO DELLA GOVERNANCE,
CON PIÙ FORTE RUOLO DEL “CENTRO”

RUOLO DELLE AUTORITÀ REGIONALI/LOCALI:
RESTA FONDAMENTALE PER IL DISEGNO
STRATEGICO; E’ DA RIVEDERE
PROFONDAMENTE PER LE FASI ATTUATIVE

SERVONO FORTI MECCANISMI DI
COOPERAZIONE VERTICALE E ORIZZONTALE

E’ OPPORTUNA VALORIZZAZIONE DELLE
(MOLTE) ESPERIENZE POSITIVE



**LE POLITICHE DELL'AUSTERITÀ E IL
DECLINO DELLE POLITICHE REGIONALI
POSSONO PORTARE AD UN
PROTRARSI DELL'AUMENTO DELLE
DISPARITÀ REGIONALI,
CON EFFETTI CUMULATIVI
E CONSEGUENZE PREOCCUPANTI SIA
SULLA COESIONE TERRITORIALE E
SOCIALE SIA SULLA CRESCITA**