

XXXIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

SPESA PUBBLICA NEL MEZZOGIORNO: UN CONTRIBUTO AL DIBATTITO

Ferdinando OFRIA^{*}, Domenica FARINELLA^{*}

SOMMARIO

Questo lavoro si propone come obiettivo di analizzare la “qualità” e la “quantità” della spesa pubblica per il Mezzogiorno, individuando in che modo essa si distribuisce tra le diverse voci, come si è modificata nel corso degli ultimi anni, quanto e fino a che punto si può parlare di “spreco”. Il *paper* si colloca dunque all’interno dell’annoso dibattito che oppone da diversi anni gli economisti sul ruolo della spesa pubblica nel Sud, che vede l’alternarsi di posizioni contrastanti. L’intento è quello di contribuire alla costruzione analitica del dibattito con dati aggiornati anche agli ultimi anni (a partire dall’analisi delle principali fonti statistiche istituzionali che si hanno a disposizione), in modo da aiutare il superamento dell’opportunismo politico con il quale vengono spesso strumentalizzati i dati della spesa pubblica al Sud. In particolare, si analizzerà se ed in che termini si può affermare che nella distribuzione della spesa pubblica il Centro-Nord sia penalizzato dal Mezzogiorno e si cercherà di rispondere alla questione se la spesa pubblica al Sud è eccessiva o viceversa è modesta.

^{*} Dipartimento DESMaS “V. Pareto”, Università degli Studi di Messina, via T. Cannizzaro, 278, 98122 Messina, Italy. Tel.: +39906411070; fax.: +390906416275. *Corresponding author*: Ferdinando Ofria, ofriaf@unime.it

1 Introduzione**

Come è noto, la spesa pubblica viene rilevata in Italia mediante il sistema dei conti pubblici territoriali e si divide in spesa in conto capitale e spesa corrente. La parte corrente rappresenta la quota più consistente della spesa pubblica (circa il 90% della totale) e copre trasferimenti (alle imprese e alle famiglie), acquisti e stipendi delle pubbliche amministrazioni (un'ulteriore voce è quella degli interessi sul debito che vengono calcolati a parte).

La spesa in conto capitale è quella utilizzata per gli investimenti e proprio per questo è considerata centrale per lo sviluppo economico; essa è ripartita in spesa per investimenti pubblici (attività infrastrutturali e servizi) e trasferimenti in conto capitale (risorse trasferite alle imprese). Nella spesa in conto capitale si può distinguere una parte ordinaria (a valere sui bilanci di Ministeri, Regioni e Comuni) e una "aggiuntiva", che è quella riservata per le politiche di sviluppo delle aree svantaggiate o deboli per favorire un riequilibrio territoriale, in attuazione sia delle politiche di coesione dell'UE che del dettato del Comma 5 art.119 della Costituzione. Essa si compone di:

- Fondo per lo sviluppo e la coesione, FSC; precedentemente denominato Fondo per le aree sottoutilizzate, FAS: fondi nazionali indirizzati allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, vengono programmati a livello nazionale e gestiti dalle Regioni attraverso accordi di programma quadro fra Regioni e Ministero.
- Fondi strutturali, i fondi europei (principalmente FSE, FERS) basati su tre obiettivi: "convergenza", di cui beneficiano tutte le regioni il cui Pil è il 75% del Pil dell'UE a 25 e quindi quasi tutte le regioni meridionali; "competitività regionale e occupazione", rivolto a tutte le altre regioni per promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, lo sviluppo del mercato del lavoro; "cooperazione territoriale" europea, in cui rientrano alcune città italiane. I fondi sono gestiti da Regioni e Ministeri, si fondano sul principio di addizionalità, necessitano quindi di un cofinanziamento nazionale, la cui entità viene negoziata con Bruxelles.

Già DPEF del 2000 di Amato e D'Alema (ed in seguito riconfermati fino al periodo antecedente la crisi economica), erano stati previsti due vincoli per garantire un livello di spesa pubblica adeguato a sostenere un processo di sviluppo delle aree meridionali. Rispettivamente che la ripartizione della spesa in conto capitale deve essere effettuata con un'attribuzione del 45% delle risorse totali al Mezzogiorno e il restante 55% al Centro-Nord; la spesa ordinaria in conto capitale per il Mezzogiorno deve rappresentare almeno il 30% della spesa ordinaria complessiva. Il tetto del 45%, era stato fissato con l'idea che per innescare un processo di crescita fosse necessario effettuare una spesa pubblica eccedente, superiore rispetto alla quota di popo-

** La stesura dei paragrafi 1 e 2 è di Ferdinando Ofria, quella dei paragrafi 3 e 4 di Domenica Farinella.

lazione residente (36%) (Viesti, 2009a). L'obiettivo del 30% di spesa ordinaria in conto capitale serviva invece a riequilibrare le voci di spesa, dato che la spesa aggiuntiva, attraverso FAS e fondi strutturali, si sarebbe concentrata prevalentemente nel Mezzogiorno.

Nonostante la presenza di tali vincoli e degli imperativi dettati dalla politica di coesione europea, negli ultimi anni si è assistito ad una riorganizzazione dei fondi strutturali (Banca d'Italia, 2012) che si è accompagnata a partire dal 2008 ad una progressiva interruzione delle politiche regionali (Cerpem, 2011; Viesti, 2011), preceduta da un ampio dibattito sull'inefficacia ed inefficienza della spesa pubblica per il Mezzogiorno, soprattutto in relazione agli esiti della nuova programmazione (tra gli altri, Rossi, 2005; De Vivo 2006; La Spina 2008; De Vivo e Sacco 2008; Viesti 2009a; Cannari *et al.* 2009; Farinella 2010).

La sostanziale messa in parentesi delle politiche per il Mezzogiorno è stata spesso giustificata, a livello politico, dalla necessità di trovare soluzioni differenti ad una spesa che sarebbe quantitativamente eccessiva e qualitativamente scadente, per lo più parassitaria, colpevole di perpetuare un modello di sviluppo ancora una volta dipendente dal ciclo della spesa pubblica.

Arricchendo e aggiornando precedenti studi sul tema (Farinella, 2010), l'obiettivo di questo lavoro è quello analizzare l'incidenza della spesa pubblica sull'economia del Mezzogiorno, rispetto a quella del Centro-Nord, per contribuire a questo dibattito e verificare se ed in che misura la spesa pubblica al Sud è eccessiva ed addirittura espressione di spreco. In un primo momento (par.2) si tenterà di sfatare il mito che il cittadino meridionale riceva maggiore spesa pubblica rispetto a quello del Centro-Nord. Successivamente (par. 3), considereremo i paradossali effetti delle aziende liberalizzate sui divari di sviluppo tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Infine, saranno esposte alcune riflessioni conclusive.

2 Incidenza della spesa pubblica sul Mezzogiorno

Il primo mito da sfatare è quello relativo al fatto che il cittadino meridionale riceverebbe una maggiore spesa pubblica rispetto a quello del Centro-Nord. Appare subito evidente (tab.1) come in realtà la spesa pubblica sia stata negli ultimi anni fortemente antiredistributiva nei confronti del Mezzogiorno, sia perché l'obiettivo del 45% della spesa in conto capitale è stato abbondantemente mancato, sia perché la spesa complessiva al Sud non ha superato un misero 28,7%, a fronte di una popolazione residente di quasi il 35% (Cannari *et al.*, 2009; DPS 2007; 2012).

È nel Centro-Nord che si è riversata una maggiore quota di spesa complessiva. Nel periodo 2007-2010 nel settore pubblico allargato (SPA), quasi il 71% delle risorse pubbliche si sono concentrate nel Centro-Nord. In tale triennio la spesa pubblica procapite al Centro-Nord è stata pari a 15.009 euro contro euro 11.225 per il Mezzogiorno. Soprattutto la componente della spesa corrente svolge un effetto fortemente antiredistributivo: la spesa pubblica corrente

pro-capite in Italia si attesta a 11.949 euro, in tutte le regioni meridionali si ferma molto al di sotto di tale soglia, in media a 9.756 euro.

Tab. 1 - Indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, Pil e spesa del Settore Pubblico Allargato: (2007-2010) (valori medi in euro e quote % sul totale Italia)

	Centro- Nord	Mezzogiorno	Italia
Popolazione (%)	65.3	34.7	100
Pil (%)	76.4	23.6	100
Spesa pubblica totale (%)	71.3	28.7	100
Spesa pubblica in conto capitale (%)	70.5	29.5	100
Spesa pubblica in conto corrente (%)	71.4	28.6	100
Spesa pubblica media totale pro-capite (in valori costanti. anno 2000)	15.009	11.225	2981
Spesa pubblica media in conto capitale pro-capite (in valori costanti. anno 2000)	1.898	1.478	1.753
Spesa pubblica media in conto corrente pro-capite (in valori costanti. anno 2000)	13.111	9.746	11.949

Fonte: Ns. elaborazione su Conti Pubblici Territoriali

Come già anticipato, contrariamente ai più diffusi luoghi comuni, la spesa pubblica procapite del Mezzogiorno è, quasi, sempre minore dei valori nazionali in tutti i settori (tab.2), ad esclusione di: “sicurezza pubblica”, “interventi in campo sociale” e “ambiente”. Anche nei due settori comunemente additati come le maggiori aree di spreco (sanità e pubblica amministrazione) si registra una spesa pro-capite minore di quella nazionale e conseguentemente di quella Centro-Nord. Al Sud la sanità spende in media per un cittadino il 10% in meno rispetto al resto del paese, mentre la spesa pubblica nell’Amministrazione è inferiore di quasi il 21% (tab. 2). Se si considera solo la spesa corrente, si ha rispettivamente in meno nel Mezzogiorno per la Sanità il 9% e per l’Amministrazione più del 18%. Poiché nella spesa corrente ricadono gli stipendi dei dipendenti pubblici appare evidente come sia errato il pregiudizio per cui l’elevato peso dell’impiego pubblico meridionale farebbe “esplodere” la spesa. Sulla questione dell’impiego pubblico va fatta un’ulteriore osservazione. Come fa notare Viesti (2009a, p. 80) a partire da dati Istat, nel Mezzogiorno «il numero di dipendenti pubblici, in percentuale della popolazione, è del tutto omogeneo nelle grandi aree del paese: 6,1 unità di lavoro». Il lavoro pubblico al Sud non è tanto eccessivo o eccedente rispetto alla popolazione residente, quanto in relazione al mercato del lavoro ed in particolare ai soli occupati. Questo indica una scarsa capacità di creare posizioni lavorative nel privato e quindi un sottodimensionamento di quest’ultimo (non a caso i tassi di attività sono decisamente più bassi del Centro-Nord), piuttosto che una eccessiva presenza di impiegati pubblici rispetto alle esigenze territoriali (salvo alcuni casi particolari, come i dipendenti della regione Sicilia).

Tabella 2 – Spesa pubblica corrente procapite, Settore Pubblico Allargato, valori in euro e %, 2010

settori	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
	Spesa pubblica in conto corrente	Spesa pubblica in capitale	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto corrente	Spesa pubblica in capitale	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto corrente	Spesa pubblica in capitale	Spesa pubblica Totale
Amministrazione Generale	1.400	128	1.528	1.143	060	1.203	1.311	104	1.416
Difesa	248	0	248	243	0	243	247	0	247
Sicurezza pubblica	243	39	282	262	46	308	250	41	291
Giustizia	92	6	98	127	6	133	104	6	110
Istruzione	826	53	879	946	37	982	867	47	915
Formazione	35	4	39	21	18	39	30	9	39
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	38	36	75	20	19	39	32	30	62
Cultura e servizi ricreativi	142	39	182	104	28	132	129	36	165
Edilizia abitativa e urbanistica	62	69	131	35	112	147	53	84	136
Sanita'	1.671	73	1.744	1.527	42	1.569	1.622	62	1.684
Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	571	41	611	687	51	739	611	044	655
Acqua	85	31	116	62	26	88	77	29	107
Fognature e depurazione Acque	40	20	60	29	17	46	36	019	055
Ambiente	53	34	88	71	47	118	59	39	98
Smaltimento dei Rifiuti	202	22	223	200	17	217	201	20	221
Altri interventi igienico sanitari	11	7	18	11	6	17	11	7	18
Lavoro	16	3	19	20	5	25	17	4	21
Previdenza e Integrazioni Salariali	5.320	395	5.715	3.585	296	3.881	4.721	361	5.083
Altri trasporti	412	206	618	300	115	415	374	174	548
Viabilita'	119	135	254	98	143	241	112	137	249
Telecomunicazioni	152	39	192	95	21	116	133	33	166
Agricoltura	37	33	69	46	28	74	40	31	71
Pesca marittima e Acquicoltura	0	0	0	2	0	2	1	0	1
Turismo	19	7	26	11	10	21	16	8	24
Commercio	44	12	56	18	7	25	35	10	45
Industria e Artigianato	750	154	904	539	138	677	677	149	826
Energia	2.782	177	2.959	1.723	136	1.859	2.417	163	2.580
Altre opere pubbliche	5	8	14	3	10	13	5	9	13
Altre in campo economico	277	389	667	222	224	446	258	332	590
Oneri non ripartibili	728	12	740	329	15	344	590	13	603
Totale	16.383	2.173	18.556	12.478	1.679	14.158	15.036	2.003	17.038

Ns. elaborazione su Conti Pubblici Territoriali

Considerando la Tab. 3, si rileva che la spesa in conto capitale, cioè quella prevalentemente destinata allo sviluppo, non sembra aver avvantaggiato il Sud. Inoltre, in tale quadro si rileva che la spesa in conto capitale per strumento di finanziamento risulta dunque fortemente condizionata dagli effetti dovuti alle manovre correttive di finanza pubblica degli ultimi due anni. Come si osserva nel Rapporto DPS (2012, p. 172) “queste misure, a partire dai tagli lineari che hanno colpito in particolare alcune porzioni di spesa in conto capitale non considerata di natura obbligatoria come il FAS, impattano progressivamente sugli stanziamenti e conseguentemente sui pagamenti dal 2011” e, quindi non fanno ben sperare per gli anni futuri.

Tabella 3 – Spesa in conto capitale della p.a. per fonte di finanziamento (consuntivo)– valori in miliardi di euro, valori correnti

Mezzogiorno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Risorse ordinarie	10,8	11,7	12,1	11,8	13,2	11,3	9,6
Componente perequativa	-0,8	-0,5	-2,2	-2,3	0,6	-0,1	-2,6
Fondi strutturali	3,3	3,3	3,7	3,3	2,4	1,7	2,4
Cofinanziamento	2,9	3,0	3,4	3,1	2,0	1,5	2,2
Risorse aree sottoutilizzate	4,2	5,0	5,0	4,4	4,2	4,1	3,6
Totale spesa in conto capitale	20,5	22,5	22,0	20,3	22,4	18,4	15,1
Quota % conto cap. Mezz. su ITA-LIA	35,9	36,9	35,0	34,2	35,4	33,8	31,2
Quota % spesa ordinaria Mezz. su ITALIA	23,0	24,1	20,6	20,4	26,8	25,5	18,8
Italia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Risorse ordinarie	43,7	46,7	48,0	46,4	51,5	44,0	37,2
Fondi strutturali	4,3	4,2	4,5	3,8	3,1	2,5	3,2
Cofinanziamento	4,2	4,2	4,5	4,0	3,1	2,6	3,3
Risorse aree sottoutilizzate	5,0	5,9	5,9	5,2	5,6	5,4	4,8
Totale spesa in conto capitale	57,2	60,9	62,9	59,4	63,3	54,4	48,6

Fonte: DPS (2012)

In un tale contesto, non soltanto i fondi strutturali sono diventati sostitutivi di una spesa ordinaria sempre più compressa e non aggiuntivi, ma l'intera spesa in conto capitale si è trasformata da “aggiuntiva” in sostitutiva: non soltanto si è mancato l'obiettivo del 45% della spesa in conto capitale al Mezzogiorno, ma tale percentuale è diminuita costantemente lungo tutto il periodo di tempo considerato, passando dal 35,9% del 2002 al 31,2% del 2011.

Le politiche di sviluppo (e la spesa che avrebbe dovuto alimentarle) hanno finito per essere sempre più “sfiduciate”. Superato lo slancio e l'euforia iniziale, sia i governi di sinistra che quelli di destra che si sono alternati non hanno perseguito con forza gli obiettivi previsti, né hanno mai inserito queste politiche in un più ampio quadro macroeconomico in grado di indirizzarle e contenerle, lasciandole spesso al tecnicismo procedurale e allo spontaneismo locale (che è confluito in un localismo particolarista, espressione di interessi frammentati se non clientelari).

Come rileva Farinella (2010), l'inversione di rotta (a vantaggio del Centro–Nord) nella spesa in conto capitale si consolida durante il secondo governo Berlusconi (2001–2005), in cui, sebbene venga riconfermato Fabrizio Barca alla guida del DPS, inizia a registrarsi un atteggiamento

mento ambivalente nei confronti del Mezzogiorno e delle politiche di sviluppo, che diventano sempre più marginali nelle politiche economiche del governo. Si tende così a privilegiare il contenimento delle risorse pubbliche ed un loro utilizzo differente rispetto allo sviluppo meridionale. Non a caso viene ridimensionato al 41–42% l’obiettivo di spesa in conto capitale per il Sud e si rinegozia al ribasso con l’Unione Europea l’addizionalità prevista per i fondi strutturali.

Le risorse comunitarie iniziano sempre più ad essere usate in modo spregiudicato come sostituti di risorse nazionali, soprattutto attraverso la rendicontazione mediante “progetti coerenti”, ovvero “progetti già esistenti presso gli enti attuatori prima dell’avvio del programma comunitario” che pur disponendo di un proprio finanziamento (di diversa origine) vengono rendicontati all’Unione Europea (Viesti, 2009a, p. 129). La rendicontazione mediante i “progetti coerenti” è quasi un “trucco” di ingegneria amministrativa, che permette agli enti attuatori di conservare il finanziamento previsto originariamente, che diventa una “risorsa liberata”. La spesa europea si sostituisce a quella ordinaria, in quanto si rendicontano all’Unione spese già fatte o previste con un altro tipo di finanziamento, con il rischio che l’utilizzo della risorsa liberata venga rinviato sempre più in là nel tempo o che questa sia dirottata altrove, per fini non specificatamente connessi con lo sviluppo locale.

Il potenziale di sviluppo delle politiche territoriali è così annullato, in quanto soprattutto per i progetti infrastrutturali, che hanno cicli di programmazione molto lunghi e complessi, si finisce per utilizzare il meccanismo dei progetti coerenti. Si pensi, che “oltre il 70% delle somme rendicontate dal PON trasporti alla UE fino al 2007 erano “progetti coerenti” (Viesti 2009a, p. 129), più di 3 miliardi dei 4,5 previsti. I soldi “risparmiati” avrebbero poi dovuto essere reinvestiti e invece rischiano di perdersi per strada con continui rinvii, fino ad essere devianti. La rendicontazione è stata cioè usata come un *escamotage* per sottrarre soldi al Sud: si calcoli che mediamente ogni anno l’UE ha rimborsato circa 4 miliardi di euro (Per una valutazione empirica dell’impatto dei Fondi strutturali sull’economia del Mezzogiorno, si vedano, tra gli altri: Coppola e Destefanis, 2007; Aiello e Pupo, 2009).

È questo un serio problema dei meccanismi di attuazione delle politiche di sviluppo territoriale; se proprio per quegli investimenti infrastrutturali, la cui realizzazione dovrebbe aiutare a superare le diseconomie territoriali e migliorare i fattori di contesto che stanno alla base della crescita economica, vengono finanziati progetti vecchi e già avviati, in che modo si può pensare di creare delle discontinuità positive sull’economia meridionale?

Anche i fondi FAS hanno subito riprogrammazioni e aggiustamenti che ne hanno posticipato l’utilizzo o addirittura lo storno verso altri obiettivi, non direttamente connessi allo sviluppo meridionale. Essi sono stati spesso usati come bancomat dal Governo per coprire altre spese (Misiani, 2009; Viesti e Prota, 2011), un fenomeno che si è ancora di più accentuato nel corso del 2008 e 2009, periodo in cui i FAS, dopo essere stati ulteriormente decurtati, sono stati impegnati come ammortizzatori sociali per affrontare la crisi o per coprire spese variegate, come

l'abolizione dell'ICI, la rottamazione dei frigoriferi, l'emergenza Abruzzo, per risanare i conti di comuni in perdita e per finanziare spese correnti e di gestione di Tirrenia e Trenitalia (Centorrino e Russo 2010). In realtà questo continuo "dirottamento" dei fondi FAS nascosto dietro la retorica del "fronteggiare la crisi" esprime ancora una volta quella marginalità della questione meridionale nel quadro nazionale di cui si è parlato. Anche se i fondi verranno riattribuiti alle aree che legittimamente avrebbero dovuto riceverli, a causa di una "burocrazia dell'intervento" (Centorrino e Russo, *op. cit.*) rischiano di diventare operativi solo dopo uno–due anni, con evidenti ricadute sul piano delle economie locali.

Inoltre le scelte recenti del Governo sembrano comunque essere indirizzate ad una sospensione delle politiche regionali, con uno svuotamento complessivo del disegno che le reggeva e cui si era fatto cenno nel paragrafo introduttivo. Come sintetizza Viesti (2011, p. 105):

In primo luogo il nuovo governo cancella dagli obiettivi di politica economica individuati nel documento di programmazione economica e finanziaria l'obiettivo di destinare alle otto regioni del Sud il 45% della spesa in conto capitale, così come l'obiettivo del 30% per le amministrazioni centrali e per gli enti extra pubblica amministrazione, ponendo fine al quadro finanziario d'insieme su cui le politiche potevano essere basate. In secondo luogo, il quadro programmatico viene completamente stravolto, a partire dalle decisioni prese con il d.l. 112 del maggio 2008 (convertito nella legge 133/08); le disponibilità del FAS nazionale per l'intero periodo di programmazione vengono progressivamente quasi azzerate, per un importo che sfiora i trenta miliardi di euro, e destinate a una congerie di interventi, spesso per spesa corrente e molto spesso al di fuori delle regioni del Mezzogiorno (Prota e Viesti, 2011). Vengono cancellati i programmi attuativi nazionali FAS (che avrebbero dovuto essere attuati parallelamente a quelli finanziati con i fondi europei, e in maniera integrata e complementare). Le disponibilità del FAS regionale 2007-2013, a suo tempo programmate dalle regioni, sono ancora bloccate all'aprile 2011, e non utilizzabili: anche in questo caso, essendo stata la programmazione fra FAS e fondi strutturali unitaria, l'azione delle politiche di sviluppo a scala regionale viene distorta e limitata.

3 Alcune questioni aperte: Imprese pubbliche e liberalizzazioni

Osservando la distribuzione della spesa in termini di erogatori (Tab.4), per l'anno 2010, si nota come gli investimenti meridionali siano venuti a mancare soprattutto per le imprese pubbliche, con un dato in linea a quanto evidenziato nello studio per gli anni precedenti (Farinella 2010). La spesa in conto capitale per il Mezzogiorno è passata per lo più per amministrazioni, soprattutto nazionali, mentre nel Centro–Nord maggiore è il ruolo delle imprese pubbliche sia nazionali che locali. Non a caso la spesa media per cittadino del Centro–Nord è quasi il triplo di quella meridionale per le Imprese Pubbliche Nazionali (IPL).

Tab 4 Scomposizione della spesa pubblica in conto capitale in Settore pubblico allargato.. Distribuzione per soggetto erogatore –anno 2010

	Spesa in conto capitale in euro, valori correnti		Spesa in conto capitale procapite		Distribuzione Spesa in conto capitale %	
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
Amm. Centrali	30516132	14203398	768,41	679,17	35,36	40,44
Amm. Locali	14574678	6078583,4	366,99	290,66	16,89	17,31

Amm. Re- gionali	8487189,6	4058812,6	213,71	194,08	9,84	11,56
IPL	10231843	2054418	257,64	98,24	11,86	5,85
IPN	22485808	8724885	566,20	417,20	26,06	24,84
SPA	86295650	35120098	2172,95	1679,35	100,00	100,00

Ns. elaborazione su Conti Economici Territoriali

Questo dato esprime una sorta di dualismo legato alle difficoltà che hanno incontrato i processi di liberalizzazione in Italia (cfr. tra gli altri, Napolitano, 2005; Pacifico, 2007) che ha finito per svantaggiare i territori meridionali.

Come si è già sottolineato anche in precedenza, la parziale e incompleta liberalizzazione del settore delle *public utility* locali provoca uno scarso grado di concorrenza e mercati poco efficienti, soprattutto al Sud, dove le nuove aziende, ancora in fase d'assetto ed in perenne crisi di cassa, faticano a trovare una propria dimensione concorrenziale e redditizia. Ne deriva pertanto uno scarso volume di spesa.

Nel caso delle imprese locali, lo spostamento su assetti regolativi regionali è stato spesso sfavorevole ad un incremento della concorrenza ed ha portato a forme di opacità gestionali, controriforme a volte anche mascherate, opposte alle liberalizzazioni stesse (tra gli altri, Scarpa *et al.* 2005; Boitani 2010, Visco *et. al.*, 2010), che non hanno favorito un miglioramento dell'efficienza nelle regioni meridionali che già storicamente si caratterizzano per una scarsa capacità regolativa dell'azione pubblica.

Anche il basso livello di spesa delle imprese pubbliche nazionali ha una spiegazione; si tratta infatti di aziende ormai inserite nel contesto del mercato europeo e nella pressione esercitata dalla competizione sovranazionale (sul punto, si vedano: Centorrino *et. al.*, 2010; Romagnoli, 2011) . Proprio per questo, tendono a privilegiare gli investimenti nelle aree più remunerative del Centro–Nord, in cui si ha un rientro economico molto più veloce e senza particolari perdite, nonostante gli impegni presi in sede di programmazione nazionale. Questo pone un serio problema di equità territoriale se e nella misura in cui la maggior parte di queste imprese pubbliche ha avviato soltanto una privatizzazione formale e resta sotto il controllo statale. L'assenza di un disegno di apertura alla concorrenza organizzato e generale, sul quale esistesse un elevato grado di accordo e che fosse perseguito in modo duraturo nel tempo, ha portato ad un processo di liberalizzazione ingarbugliato e a privatizzazioni spesso fittizie. Il quadro delle liberalizzazioni dei servizi pubblici è cioè molto incerto (Amato 2005; Pammolli *et al.* 2007). Nel caso delle grandi imprese di servizi pubblici in rete come le Ferrovie, si è consolidata una situazione paradossale, in cui le aziende liberalizzate mantengono un certo grado di monopolio territoriale, perché la concorrenza fatica ad affermarsi e il cliente finale è privato dell'unico strumento sanzionatorio che possiede: rivolgersi ad un altro fornitore. Allo stesso tempo queste aziende tendono a declinare dal farsi carico di interessi generali di natura economica o sociale, in quanto non sono più uno strumento di politica economica nazionale; al contrario, rivendicano la libertà di effettuare investimenti nelle aree in cui questi ultimi ren-

dono di più o esiste una “domanda” di mercato. Si assiste così a fenomeni di vera e propria dismissione di interi comparti nei territori meno redditizi che coincidono spesso il Mezzogiorno, come è accaduto nel caso del trasporto ferroviario in Sicilia negli ultimi anni (che è possibile ricostruire sui principali giornali a stampa). Questo fenomeno acuisce le disparità territoriali: le aree in cui conviene investire di più sono infatti quelle già attrezzate, e i benefici dei nuovi investimenti infrastrutturali sono fruiti territorialmente, mentre i costi del servizio continuano a ricadere indistintamente su tutti i contribuenti. È ormai assodato dalla teoria economica che gli investimenti materiali e immateriali in aree con una buona dotazione iniziale innescano processi positivi di accumulo e generano esternalità fortissime (si pensi ad esempio alla maggiore attrattività territoriale per imprese e investimenti esteri) che sostengono i processi di crescita e inducono ad un’ulteriore auto-selettività virtuosa, per cui si tenderà a potenziare sempre meglio quell’area. Nelle restanti aree meridionali invece si provoca un processo di auto-selettività inversa e viziosa (Myrdal, 1957): l’impossibilità di sostenere i costi dell’infrastrutturazione attraverso una domanda di mercato comporta una diminuzione degli investimenti e minori servizi. Ovviamente la mancanza di servizi soffoca anche una potenziale domanda; sul breve periodo i cittadini si organizzano come meglio possono per supplire alle carenze, ma sul lungo periodo si hanno effetti marginalizzanti per i territori, che rischiano di essere sempre più tagliati fuori.

I problemi non risolti connessi alle liberalizzazioni/privatizzazioni delle *public utility* italiane sono due, strettamente intrecciati tra loro: equità e regolazione. Da un lato, come ampiamente assodato dal dibattito, liberalizzazione non significa fine della regolazione. La concorrenza non si produce automaticamente, necessita al contrario di una *governance* efficace (Bianco *et al.* 2012), richiede un incremento della qualità regolativa che diventa difficoltoso in un paese come l’Italia, in cui l’inefficienza dell’azione pubblica, intesa come incapacità di regolazione della sfera pubblica, rappresenta la più persistente ed importante *path-dependency* con cui fare i conti da tempi persino antecedenti all’unità italiana. Non si può garantire un adeguato funzionamento delle liberalizzazioni senza affrontare tale problematica, nella misura in cui una regolazione inefficace è necessariamente destinata a produrre una de regolazione inefficace (Cerase 2006). A questo si aggiunga il problema dell’equità dei processi di liberalizzazione. In mancanza di una adeguata chiarezza e definizione degli assetti regolativi, chi deve farsi carico dei costi sociali collegati al fatto che queste attività individuano comunque dei servizi pubblici in molti casi essenziali, laddove ad esempio non c’è una redditività immediata o certa? La risposta non è chiara e molto spesso si perde nei rivoli dei rimandi tra i diversi apparati di governo ed apre la strada a comportamenti opportunistici, di *free-riding* e consumo di beni collettivi (Olson 1965). Per cui può succedere che in uno stesso paese si arrivi agevolmente in quattro ore da Roma a Milano con l’alta velocità, mentre piccole isole come le Eolie e persino la stessa Sicilia rischiano di restare isolate, perché nessun operatore vuole prendersi carico dei costi del traghettaggio. Se le imprese sono private questo comporta soltanto lo sviluppo di

mezzi alternativi (anche se c'è poco di alternativo nel caso di piccole isole, poco attrattive durante l'inverno), ed è questo uno dei motivi per cui, ad esempio, negli Stati Uniti la ferrovia si è sviluppata molto meno del trasporto su gomma o di quello aereo. Tuttavia, se le imprese continuano a essere finanziate con i soldi pubblici si pone un serio problema di equità, di perequazione territoriale e redistribuzione sociale, perché si finisce per pagare per un servizio che non si riceve. Ancora una volta quindi un aggravio delle disparità territoriali non deriva soltanto dalla negligenza amministrativa e gestionale meridionale (che pure conta molto), quanto dal modo in cui vengono effettuate scelte di politica economica generale.

Nonostante molta retorica il deficit infrastrutturale del Meridione è tutt'altro che risolto (tra gli altri, David 2010). La carenza di investimenti infrastrutturali (siano essi materiali e immateriali) emerge d'altronde anche guardando alla composizione della spesa in conto capitale, che nel Mezzogiorno risulta fortemente squilibrata verso i trasferimenti diretti al sistema produttivo, laddove l'obiettivo dichiarato della Nuova Programmazione era quello di finanziare maggiormente investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali. Come è possibile rilevare in Tab. 6, la spesa in conto capitale risulta bassa, rispetto a quella totale, sia per il Mezzogiorno che per l'economia italiana nel suo complesso.

Inoltre, la bassa spesa pubblica da parte delle Amministrazioni locali del Mezzogiorno, rispetto a quelle del Centro-Nord, trova motivazioni dall'esistenza di un eccesso di vincoli dovuti al «patto di stabilità interno degli enti locali». Come sottolinea il Rapporto Svimez 2011 sulla finanza dei comuni (Pica e Villani, 2011, p. 9): «di conseguenza, l'accumulazione di capitale pubblico da destinare alla produzione dei servizi degli Enti locali è stata ampiamente compromessa in questi anni e, anche in tal caso, con particolare intensità nel Mezzogiorno che soffre di più la mancata attuazione, a 10 anni della riforma del titolo V, dell'art. 119, comma 5, della Costituzione».

Tab. 6 Ripartizione Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie della PA e del SPA: Investimenti e trasferimenti, anno 2010

	SPA				PA			
	Mezzogiorno		Italia		Mezzogiorno		Italia	
	Quota sulla Spesa totale (%)	Quota sul Pil (%)	Quota sulla Spesa totale (%)	Quota sul Pil (%)	Quota sulla Spesa totale (%)	Quota sul Pil (%)	Quota sulla Spesa totale (%)	Quota sul Pil (%)
Spese di Investimento (A)	5,6	4,6	5,4	3,6	5,0	3,1	4,2	2,0
Trasferimenti di Capitale (B)	2,1	1,7	1,9	1,3	2,9	1,8	2,8	1,4
A+B)	7,7	6,3	7,3	4,8	7,9	4,9	7,0	3,4
Spese connesse allo sviluppo	7,9	6,4	7,4	5,0	9,9	6,3	8,4	4,2

Ns. elaborazione su Conti Economici Territoriali

4 Conclusioni

Se la spesa in conto capitale meridionale non aumenta e in essa è molto forte la spesa per trasferimenti piuttosto che gli investimenti infrastrutturali, è abbastanza retorico chiedersi come mai il gap infrastrutturale tra Nord e Sud non si è ridotto (Viesti, 2009b). In definitiva, “spulciando” le cifre si scopre che tutta questa grande spesa per lo sviluppo del Sud non c’è stata. Non soltanto si è mancato l’obiettivo del 45% della spesa in conto capitale, poi del tutto eliminato, ma essa è rimasta costante solo grazie all’aumento dei fondi strutturali che hanno finito per svolgere il ruolo di spesa sostitutiva, aiutando il risanamento dei conti pubblici italiani, attraverso la “liberazione” di risorse nazionali. Sia la spesa pubblica corrente che quella in conto capitale pro-capite sono mediamente più basse del valore nazionale e di quello del Centro-Nord. Inoltre, all’interno della spesa pubblica in conto capitale la spesa per gli incentivi alle imprese è molto elevata, e quella per le infrastrutture risulta compressa, rappresentando in termini procapite meno di tre quarti di quella del resto del paese.

La delicata congiuntura e instabile internazionale, iniziata dopo gli attentati del 2001 e sfociata nell’attuale crisi economica, all’interno della quale il paese intero ha dimostrato evidenti difficoltà di crescita, ha fatto il resto. In un quadro del genere, sarebbe stato alquanto improbabile per il Mezzogiorno riuscire ad avere una performance economica migliore di quella di aree più avanzate del territorio, che, nonostante la robustezza della propria struttura produttiva, hanno negli ultimi anni arrancato (si pensi alla crisi occupazionale che sta investendo alcuni affermati distretti industriali). Da questo punto di vista la Nuova Programmazione ha riproposto nella sua attuazione concreta una costante della politica per il Mezzogiorno, già a partire dall’Intervento Straordinario, cioè che la spesa pubblica “speciale” per il Sud non è mai stata realmente aggiuntiva a quella ordinaria, ma svolge un ruolo compensativo (Soldi, 2008). Sembrerebbe quindi che negli ultimi anni la risposta italiana alle difficoltà che preludevano alla crisi internazionale sia stata quella di rimandare ancora una volta il momento di una seria politica economica di natura macro, duratura ed in grado di innescare un processo di ristrutturazione dell’apparato produttivo, anche sciogliendo le principali strozzature dell’economia italiana, come, per citare solo le più evidenti, gli scarsi progressi dei processi di liberalizzazione e il conseguente basso grado di concorrenza, la debole propensione a investire in ricerca e innovazione, il problema del sistema creditizio, soprattutto al Sud, la prevalenza in settori economici maturi.

Ai primi segnali di difficoltà, si è scelto, invece, di limitare la politica per il Mezzogiorno, ridimensionando gli investimenti infrastrutturali e produttivi, attraverso diverse operazioni: compressione della spesa in conto capitale, riduzione dell’addizionalità, dirottamento o slittamento dei fondi FAS, utilizzo dei fondi strutturali per supplire alla carenza di risorse ordinarie e correnti (Viesti e Prota 2011). Sembra essersi ripetuto quello che avvenne dalla metà degli anni settanta con l’Intervento Straordinario. È infatti in risposta alla crisi petrolifera e e-

nergetica che si interrompe la politica offertista di investimenti per lo sviluppo che aveva caratterizzato l'azione della Cassa fino a quel momento, sostituendola con una politica di sostegno della domanda attraverso trasferimenti pubblici e l'estensione di un welfare familistico-assistenziale, che accentuerà la deriva clientelare-particolaristica, provocando danni profondi nel tessuto sociale meridionale (Giannola e Petraglia, 2007). Nel caso della Nuova Programmazione, i diversi strumenti messi in campo, privi di una programmazione strategica che riflettesse un orientamento politico di lungo periodo, hanno finito per essere lasciati al tecnicismo del DPS e allo spontaneismo locale, con una dispersiva allocazione delle risorse disponibili ed una frammentazione dei POR e PON, che spesso ha riprodotto quelle pratiche di intermediazione e di spartizione di clientelare che proprio il metodo della Nuova Programmazione voleva combattere.

Come fa osservare la Svimez (2011, p. 473), «a deprimere l'efficacia della complessiva politica regionale, ha però concorso anche la scarsa qualità degli interventi: la dispersione delle risorse in una eccessiva molteplicità di interventi; la lentezza e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi».

Di fronte a ciò, in un quadro di totale dismissione della problematica meridionale, non soltanto il divario Nord-Sud a ripreso a crescere (Cannari 2009; Centorrino, Ofria, Farinella 2010; Banca d'Italia, 2012), ma è anche destinato ad aggravarsi.

Bibliografia

- Aiello F., Pupo V. (2009), L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane, *Rivista italiana degli economisti*, n. 3, pp.421-454.
- Amato, G. (2005), Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano, in L. Torchia, F. Bassanini (a cura), *Sviluppo o declino*, Firenze, Passigli Editori.
- Banca d'Italia (2012), *L'economia delle regioni italiane*, Roma, n.2, giugno.
- Bianco M., Giacomelli S., Rodano G. (2012), Concorrenza e regolamentazione in Italia, *Occasional Papers, Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, Banca d'Italia.
- Boitani A. (2010), Ferrovie: il lato oscuro delle riforme, in *Mercato, concorrenza e regole*, n.2, p. 221-242.
- Cannari, L. (a cura), (2009), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, Banca d'Italia.
- Cannari, L., Magnani, M., Pellegrini, G. (2009), Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio, in Cannari L., *op.cit*, pp. 673-733.
- Centorrino M., Ofria F., Farinella D. (2010), Processi di convergenza e divergenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord dieci anni dall'adozione dell'UME, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp.453-486.

- Centorrino, M., Russo, A. (a cura) (2010), *Mezzogiorno fai da Te?* Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Cerese F.P. (2006), *Amministrare l'economia, la società*, Milano, FrancoAngeli.
- Cerpem (Centro ricerche per il Mezzogiorno). 2011. *La spesa pubblica per lo sviluppo in Puglia: caratteristiche, tendenze, risultati*, Roma, Centro studi Confindustria.
- Coppola G., Destefanis S. (2007), Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 2, pp. 191-212.
- David P., (2010), Un'Italia divisa in due, la persistenza dei divari, in Centorrino M, Russo A., *op. cit.*
- De Vivo, P. (2006). *Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo Sviluppo*, Milano, FrancoAngeli.
- De Vivo, P., Sacco, E. (2008). "Dopo" lo sviluppo locale: ricostruendo tracce e prospettive di una stagione di intervento, *Quaderni di sociologia*, n. 48, pp. 39-56.
- DPS (2007), *Rapporto annuale*, Roma, Ministero dello sviluppo economico.
- DPS (2012), *Rapporto annuale*, Roma, Ministero dello sviluppo economico.
- Farinella D. (2010), *Mezzogiorno alla finestra*, Roma, Aracne.
- Giannola, A., Petraglia, C. (2007), Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.1, pp. 13-41.
- La Spina, A. (2008), Ambizioni e insuccessi di alcune politiche di sviluppo locale per il Mezzogiorno, *Quaderni di Sociologia*, n. 48, pp. 21-35.
- Misiani, A. (2009). *Il saccheggio dei fondi FAS e la finzione dei fondi anti-crisi*. www.nens.it, aprile.
- Myrdal, G.(1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London Duckworth, trad.it. (1966), *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano.
- Napolitano, G. (2005). *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pacifico, M. (2007). Le "public utilities" italiane: liberalizzazioni incomplete, *Amministrare*, n. 1-2, pp. 295-313.
- Pammolli F., Cambini C., Giannaccari A. (2007), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia, Proposte di riforma e linee di intervento settoriali*, Milano, Il Mulino.
- Pica F., Villani S. (a cura), (2011), Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei comuni, *Quaderno SVIMEZ*, n. 30.
- Romagnoli G.C. (2011) *Una via per la ripresa economica*, in Ciaschini M., Romagnoli G.C. (a cura), *L'economia italiana: metodi di analisi, misurazione e nodi strutturali*, Milano, FrancoAngeli. pp. 323-342.
- Rossi, N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Bari-Roma, Laterza.

- Scarpa C., Boitani A., Panteghini P.M, Pellegrini L., Ponti M. (2005), *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, in Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (a cura), *Oltre il declino*, Milano, Il Mulino, pp. 85-154.
- Soldi, P. (2008). *Le cifre che smentiscono le tesi dell'assistenzialismo*. Repubblica, 23 ottobre.
- Svimez (2011), *Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Visco Comandini V., Mazzarella F., (2010), *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, *Mercato, concorrenza e regole*, n.3, pp. 533-556.
- Viesti, G. (2009a), *Mezzogiorno a tradimento*, Bari–Roma, Laterza.
- Viesti, G. (2009b). *Al sud non è tutto spreco*. Il Sole 24 Ore, 04 agosto.
- Viesti G. (2011), *Le politiche di sviluppo del mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*, *Economia e Politica Industriale - Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 38, n. 4, pp. 95-137.
- Viesti G., Prota F., (2011), *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, www.nelmerito.it, 27 gennaio

ABSTRACT

This paper analyses the public expenditure for the Mezzogiorno in terms of quality and quantity. The aim is to describe trends and composition of the public expenditure for the South, to understand if it's inefficient and high-cost.

Recently, after the weak effects of the New Programming on the South development, the economic debate on the role of public expenditure in the South resumes and opposes clashing positions. Many stakeholders underline that the Mezzogiorno remains dependent on the public expenditure and uses it in inefficient way. In their opinion, this penalizes the North of Italy, that "pays" more taxes than it receives by the State. The paper contributes to this debate with an up-dating of statistical data and try to highlight that, in fact, the public expenditure is less in the South than in the rest of Italy.