

IL RITARDO «EUROPEO» DEL MEZZOGIORNO TRA PRESENTE E FUTURO INCERTO DELLE POLITICHE

Carmelo Petraglia (Università della Basilicata)

Outline della presentazione

1. La dimensione europea del ritardo del Mezzogiorno

- ❖ La convergenza regionale «selettiva» nell'Ue che esclude il Mezzogiorno
- ❖ L'arretramento del Mezzogiorno è di dimensioni tali da evidenziare uno svantaggio competitivo che non può essere corretto solo da un uso efficiente dei fondi strutturali

2. Il Mezzogiorno e le politiche nazionali tra realtà e narrazione

- ❖ *Il disimpegno di lungo periodo delle politiche nazionali di sviluppo*
- ❖ *La contrazione della redistribuzione interregionale negli anni 2000*
- ❖ *Il deficit di cittadinanza del Sud*
- ❖ *I limiti di impostazione della politica nazionale di coesione*

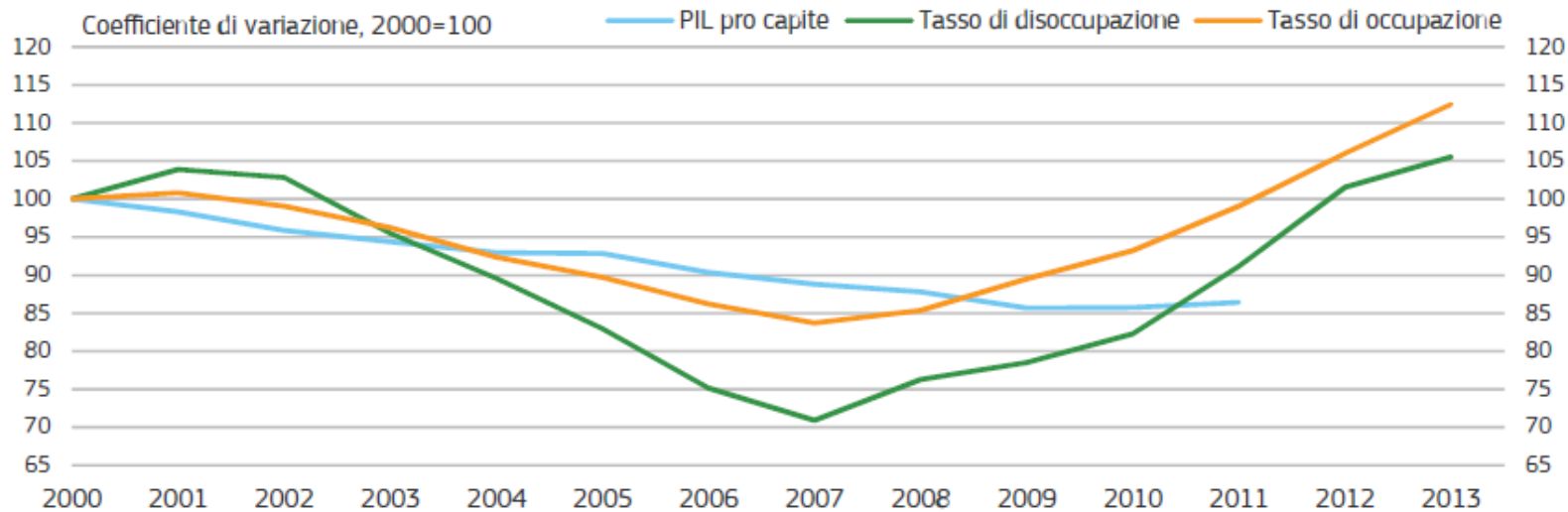
3. Dove vanno le politiche per il Sud?

- ❖ *Il futuro incerto delle politiche di coesione Ue nel post-2020*
- ❖ *Le incognite delle politiche nazionali dopo il voto del 4 marzo*

1. LA DIMENSIONE EUROPEA DEL RITARDO DEL MEZZOGIORNO

Convergenza regionale nell'Ue

Figura 1: L'andamento dei divari nell'Ue, regioni NUTS 2



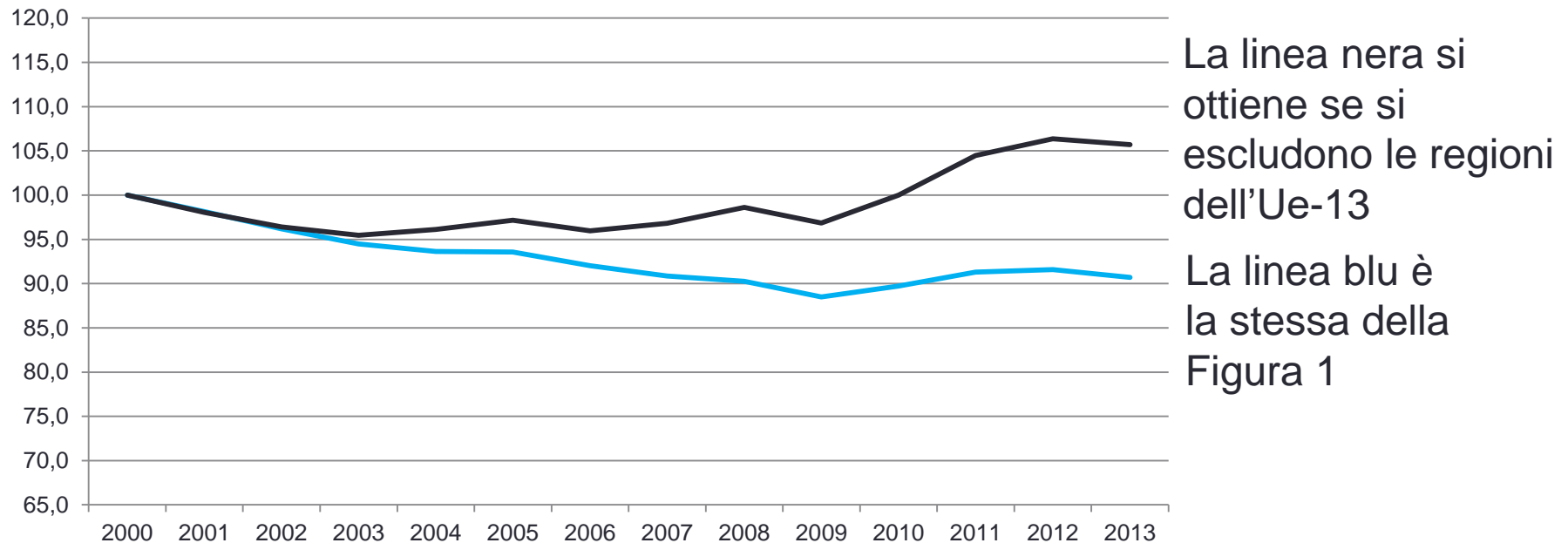
Fonte: Commissione Europea (2014). [Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE](#). Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale.

Nota: le linee calanti (crescenti) indicano una tendenza alla riduzione (aumento) dei divari regionali.

La posizione della Commissione Europea: Il virtuoso processo di convergenza regionale si è arrestato solo a causa della crisi. Le politiche di coesione Ue hanno determinato la convergenza.

La convergenza regionale nell'Ue non è uguale per tutti

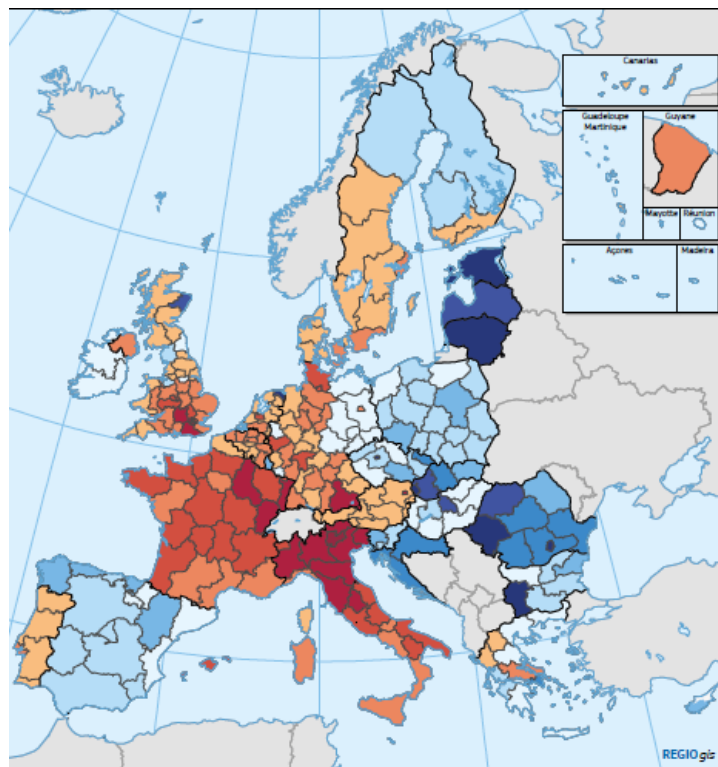
Figura 2: L'andamento dei divari nell'Ue, regioni NUTS 2



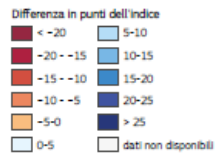
Fonte: Petraglia, Pierucci (2016). [Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione](#), Eyesreg – Giornale di Scienze Regionali, 8(1)

Se si escludono le regioni meno sviluppate dei nuovi stati membri dell'Europa dell'Est (**linea nera**), la convergenza regionale «scompare».

Variazioni del pil pro capite rispetto alla media Ue, 2000-2008 e 2008-2015



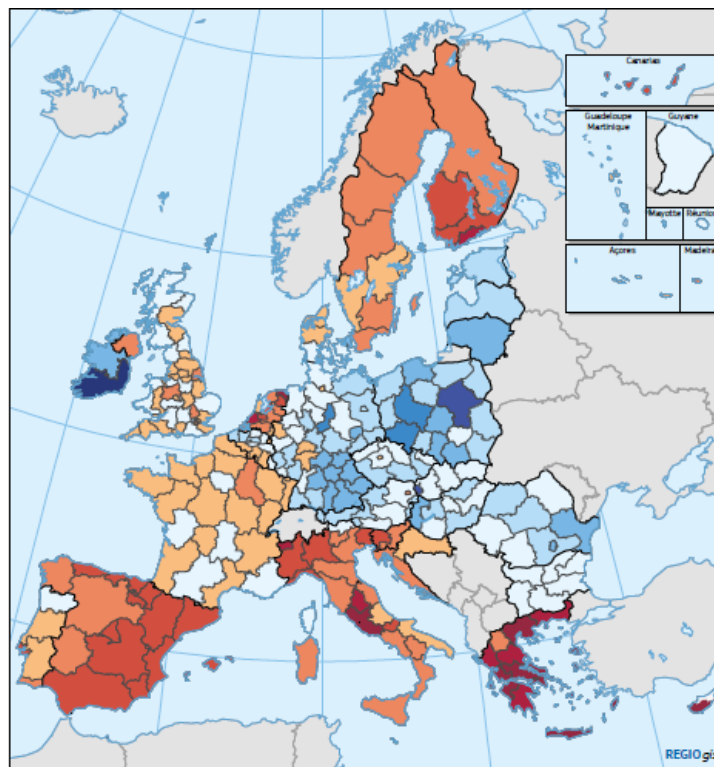
Carta 1 Variazione dell'indice del PIL pro capite, 2000-2008



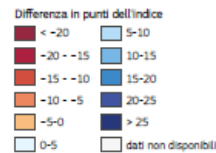
UE-28 = 0
Fonte: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association per i confini amministrativi



Carta 2 Indice di variazione del PIL pro capite, 2008-2015



UE-28 = 0
Fonte: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association per i confini amministrativi

Fonte: Commissione Europea (2017). [La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro](#). Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale.

Mezzogiorno, Politiche di Coesione e asimmetrie interne alla Periferia Ue

Andamenti così differenziati derubricano gli scarsi risultati dei fondi strutturali al rango di concausa dell'arretramento del Sud. Le altre cause, anche maggiori, vanno ricercate in politiche nazionali e vincoli sovranazionali alle politiche nazionali poco favorevoli.

La Coesione europea interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche ordinarie che creano rilevanti asimmetrie interne alla sua periferia, amplificando a livello regionale gli squilibri tra economie nazionali.

❖ Il Mezzogiorno è in una condizione di **«svantaggio strutturale»** rispetto alle altre regioni beneficiarie delle politiche di coesione, soprattutto quelle dell'Est Europa. Uno svantaggio ***che non può essere recuperato solo con un uso efficiente delle risorse europee:***

1. Elevata pressione fiscale/costo del lavoro rispetto ad altre economie svantaggiate Ue;
2. Lontananza dai mercati (economie dell'Est vicine ai grandi mercati europei; la centralità del Sud nel Mediterraneo è solo una potenzialità non sfruttata)
3. Mancato rispetto del principio di «addizionalità» (nelle economie dell'Est, i fondi comunitari sono per definizione risorse «aggiuntive» nei bilanci nazionali)

2. IL MEZZOGIORNO E LE POLITICHE NAZIONALI

Il disimpegno di lungo periodo delle politica nazionale di coesione territoriale

SPESA PER INTERVENTI NAZIONALI FINALIZZATI ALLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Anni	Incidenza % sul Pil
1951-60	0,68
1961-70	0,64
1971-80	0,85
1981-90	0,59
1991-2000	0,47
2001-10	0,33
2011-15	0,15

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

- ❖ [Relazione Annuale CPT 2017](#): «usando come riferimento l'obiettivo dello 0,4-0,6% del Pil per il FSC (previsione DPEF 2007-2011), l'impegno delle politiche nazionali è stato «adeguato» fino al 2000. A partire dagli anni 2000 le risorse sono state estremamente ridotte.»
- ❖ Dal 1995 al 2010, la Germania ha destinato alle aree depresse (i Lander orientali) lo 0,8% medio annuo del Pil

- ❖ Recuperare «memoria» della storia delle politiche per il Sud (lunga e caratterizzata da molti «cambi di regime» delle politiche), del loro impatto sulla convergenza regionale, del loro contributo alla crescita nazionale.

La contrazione della redistribuzione verso il Mezzogiorno negli anni 2000

«Residui fiscali» per macro-ripartizioni (medie annue)

	2000-2002	2012-2014
	in mld di euro (prezzi costanti 2010)	
Nord Ovest	35,3	32,5
Nord Est	22,5	21,2
Centro	-2,3	-3,4
Sud	-34,2	-31,2
Isole	-21,3	-19,0
	in euro procapite (prezzi costanti 2010)	
Nord Ovest	2367	2039
Nord Est	2122	1836
Centro	-208	-285
Sud	-2458	-2224
Isole	-3215	-2848

Fonte: Giannola, Petraglia, Scalera (2017), "Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali", *Economia Pubblica – Italian journal of Public Economics*

1. Tendenza di medio periodo:
 - a) il calo degli investimenti pubblici e il ridimensionamento degli aiuti alle imprese (diminuiscono in Italia; si azzerano al Sud);
 - b) risorse «aggiuntive» destinate allo sviluppo diventano «sostitutive» delle risorse ordinarie.
2. l'austerità asimmetrica negli anni crisi:
 - a) la composizione delle manovre di consolidamento fiscale penalizzano il Sud;
 - b) l'austerità asimmetrica amplifica gli effetti già asimmetrici della crisi

Il deficit di cittadinanza del Sud

- ❖ «In alcuni settori, **la spesa pubblica italiana è inferiore a quella di altri paesi**. La spesa sanitaria risulta tra le meno elevate in % del PIL nei maggiori paesi europei; ulteriori tagli avrebbero effetti sulla qualità dei servizi offerti oppure sul perimetro dell'intervento pubblico» ([Ufficio parlamentare di Bilancio 2018](#))

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI SPESA E POPOLAZIONE

	Spesa (% italia)		Popolazione (% italia)	
	2000	2015	2000	2015
Centro-Nord	68,8	71,2	63,9	65,6
Mezzogiorno	31,4	28,8	35,3	34,4

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

- ❖ [Relazione Annuale CPT 2017](#): Distribuzione della spesa totale del SPA conferma il **significativo divario nei livelli di spesa procapite** tra Mezzogiorno e Centro-Nord **in tutti i settori**. Le differenze più rilevanti riguardano i servizi essenziali: Politiche sociali (asili nido, servizi per l'infanzia, servizi e strutture per gli anziani), Sanità, Reti infrastrutturali, Mobilità.

La spesa per lo sviluppo in Italia: «Non ci restano che le risorse europee»

PA – SPESA IN CONTO CAPITALE E RISORSE AGGIUNTIVE, MEZZOGIORNO, MLD DI EURO COSTANTI 2010.

	2000	2015	2000-13 media	2013-15 media	2016
Totale	22,9	15,8	24,0	14,4	13,0
di cui:					
Spesa ordinaria	11,3	4,4	10,7	5,0	7,5
Fondi strutturali	3,0	6,3	3,4	4,6	2,3
Cofinanziamento e PAC	2,5	3,8	3,1	3,0	1,6
Aree sotto utilizzate - FSC	6,1	1,3	6,8	1,8	1,6
Risorse aggiuntive su totale	50,6%	72,0%	55,3%	65,1%	42,2%

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

- ❖ Disimpegno dei governi nazionali che demandano in maniera crescente alle politiche europee gli interventi a sostegno dello sviluppo
 - ❖ Effetto sostitutivo della politica aggiuntiva rispetto alle politiche pubbliche ordinarie (soprattutto durante la crisi)
 - ❖ Effetto sostitutivo interno alle politiche aggiuntive (sempre meno politica aggiuntiva nazionale)

Finanza pubblica e Mezzogiorno: la narrazione che ignora i dati

Nonostante questi siano i dati, prevale una narrazione diversa.

Due esempi significativi:

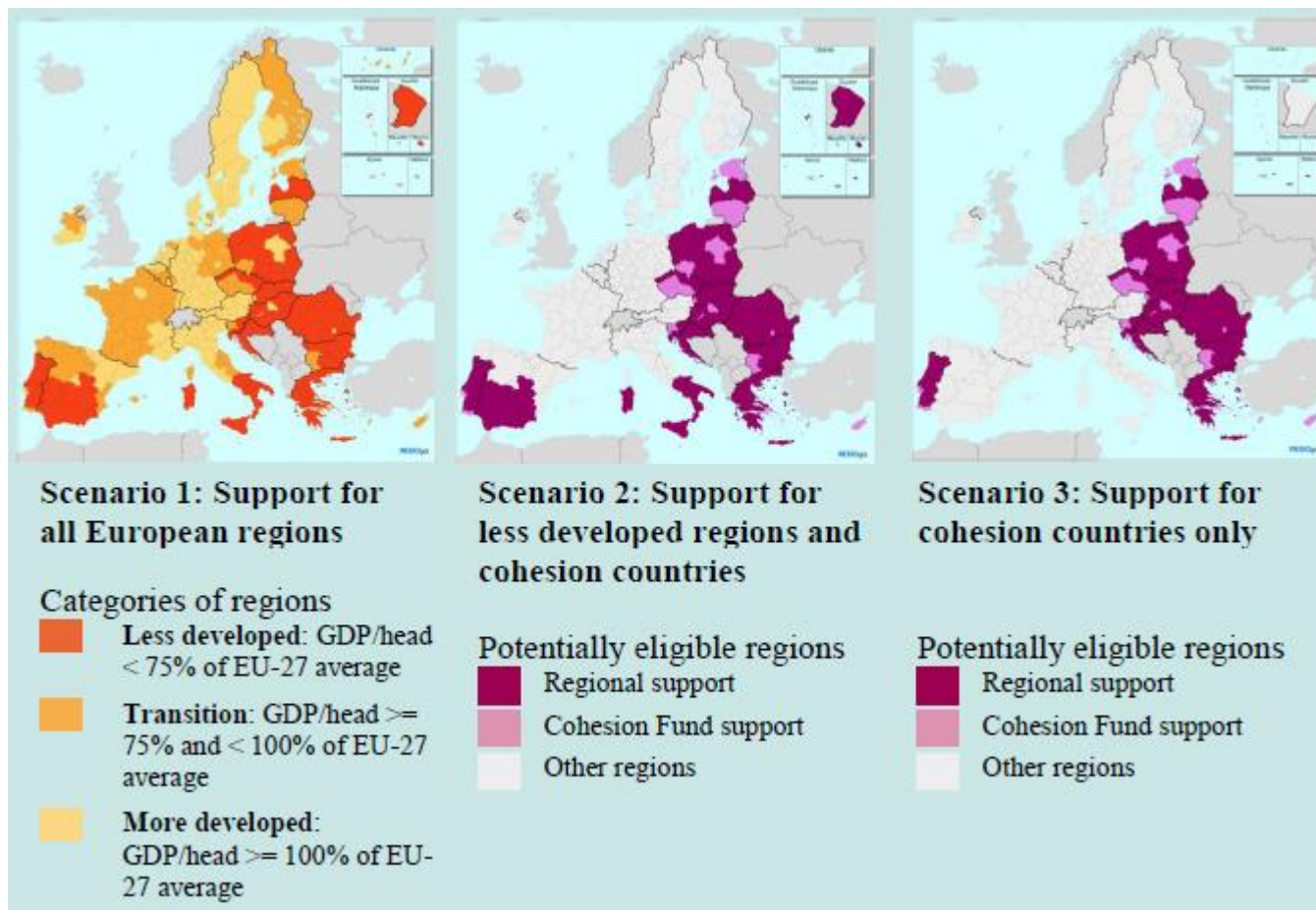
- ❖ «Non è vero che ci sono stati dei tagli alla spesa pubblica negli ultimi cinque anni, in realtà la spesa pubblica è aumentata»; «è difficile calcolare territorialmente questa allocazione di risorse ed è altrettanto difficile dichiarare, anche ammesso che ci fossero dei tagli, che si è trattato di qualcosa di negativo, da correggere.» (Roberto Perotti, 9 aprile 2015).
- ❖ «Una cosa va detta con chiarezza: non sono le risorse che mancano.», Masterplan per il Mezzogiorno, 4 novembre 2015.

E questa narrazione ha guidato le politiche fino ai «segnali di risveglio» della politica nazionale di fine legislatura

- ❖ La Premessa del Masterplan per il Sud:
 - ❖ «dai dati macroeconomici è chiaro che il divario Nord-Sud non mostra nessun segnale di riduzione da anni, ma l'economia del Mezzogiorno, nonostante tutto, è una realtà viva, con potenzialità che vanno valorizzate»;
 - ❖ «non bisogna calare dall'alto le soluzioni, ma far leva sulle capacità e sulla voglia di mettersi in gioco dei cittadini e delle istituzioni meridionali»
- ❖ Una visione in linea con le teorie dello sviluppo endogeno degli anni 80 che individuano nella dotazione di risorse locali il motore dello sviluppo regionale.
- ❖ Con il limite di trascurare il legame fra gli squilibri regionali e il complesso delle relazioni che le economie locali stabiliscono con i più ampi contesti nazionali e internazionali di appartenenza.
- ❖ Le risorse endogene (che pure sono tante ed inesprese) possono trovare vincoli esogeni stringenti in condizioni e politiche macroeconomiche nazionali e sovranazionali poco favorevoli.

3. DOVE VANNO LE POLITICHE PER IL SUD?

Il futuro incerto della Politica di Coesione Ue nel post 2020



Scenario 1: scenario conservativo; 370 mld

Scenario 2: supporto limitato alle Regioni meno sviluppate e ai Paesi della Coesione; taglio di 95 mld.

Scenario 3: supporto limitato ai soli Paesi della Coesione; taglio di 124 mld.

Fonte: [A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020](#), The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018.

Il position paper italiano sulla Coesione Ue nel post 2020

La [posizione del governo italiano sul post-2020](#) propone suggerimenti in larga parte condivisibili di riforma della Coesione europea, da finanziare con risorse adeguate anche nel prossimo ciclo. In particolare, il *position paper* offre al dibattito europeo le seguenti **linee-guida**:

- un più virtuoso **coordinamento della politica di coesione rispetto alla governance macroeconomica generale**, tenuto conto della modesta dimensione finanziaria dei fondi strutturali (un terzo del già esiguo bilancio dell'Unione, che vale appena l'1% del Pil del continente);
- dare seguito allo sforzo di **semplificazione e armonizzazione delle regole** per garantire il più ampio accesso alle opportunità offerte dai fondi europei;
- **salvaguardare le finalità proprie dei fondi della coesione**, il loro utilizzo in coerenza con l'obiettivo di riduzione delle disparità regionali definito dai Trattati, e la loro specificità e indipendenza rispetto agli altri strumenti di promozione degli investimenti nell'Ue;
- **superare il meccanismo della condizionalità macroeconomica** (togliere risorse a chi non consegue gli obiettivi indicati dalla Commissione, anche per la finanza pubblica o le riforme "strutturali") per evitare di penalizzare i territori con maggiori difficoltà strutturali.

Le questioni aperte: il ruolo dell'Italia in Europa

- ❖ Difesa delle politiche di coesione nel post 2020;
- ❖ Porre in Europa il tema del coordinamento tra la Coesione e la governance macroeconomica europea complessiva: la politica di Coesione non può essere lasciata "da sola" a perseguire l'obiettivo della riduzione dei divari che le politiche ordinarie contribuiscono ad amplificare
- ❖ Contrastare l'obiettivo opposto di indebolire la Coesione europea. La [roadmap della Commissione europea per l'Unione economica e monetaria](#) prevede la possibilità per i governi nazionali, già nel 2018, di destinare la riserva di performance dei fondi strutturali al finanziamento di riforme strutturali concordate con la Commissione. Riforme strutturali "nazionali" lontane dalla finalità di sviluppo dei territori deboli. Questa possibilità viene esplicitamente criticata dal position paper italiano, ma la critica dovrà tradursi in un'azione politica concreta di contrasto.

Le questioni aperte: il ruolo della politica nazionale

- ❖ Il federalismo differenziato. Opportunità e rischi dell'implementazione delle pre-intese sull'autonomia firmate dal Governo con Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia.
- ❖ Implementazione dei Patti per il Sud: Coordinamento tra Governo e Amministrazioni regionali fin qui garantito dalla continuità politica tra Governo nazionale e Amministrazioni Regionali venuta meno dopo il voto del 4 marzo.
- ❖ «Segnali di risveglio» (tutti da confermare) di una politica nazionale «attiva»
 - ❖ Dare un seguito alle «discontinuità positive» delle politiche contenute nei due decreti Mezzogiorno (politiche specifiche per attrarre investimenti esteri: istituzione delle ZES; attuazione, verifica e monitoraggio della «clausola del 34%» per raggiungere un livello di spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno proporzionale alla popolazione residente).