



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione

Roma, ottobre 2020

Sommario

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 3 |
| 2. Perché questa nota | 5 |
| 3. Cosa sono i Conti Pubblici Territoriali | 6 |
| 4. Perché è importante il settore pubblico allargato | 12 |
| 5. La spesa previdenziale | 18 |
| 6. La calibrazione dell'intervento pubblico sulla base della parità di potere d'acquisto (PPA)..... | 19 |
| 7. Considerazioni conclusive | 24 |

1. Introduzione

In coincidenza con il dibattito sulle priorità del *Recovery Plan* – e forse non solo per pura coincidenza – si torna a discutere della distribuzione della spesa pubblica tra Nord e Sud del Paese.

Il confronto tende a polarizzarsi su due posizioni estreme difficilmente conciliabili e la SVIMEZ viene talvolta associata, senza mezzi termini, al rivendicazionismo meridionale. È nel migliore dei casi una semplificazione, nel peggiore diventa una mistificazione della realtà, che più o meno consapevolmente alimenta una contrapposizione territoriale quanto mai dannosa.

Negli ultimi anni la SVIMEZ è intervenuta in numerose occasioni sui temi della finanza pubblica regionale, ma con finalità lontane dal rivendicazionismo. L'Associazione ha piuttosto portato nel confronto pubblico i numeri della sperequazione territoriale della spesa pubblica per accendere i riflettori sulla «nuova» questione meridionale: la cittadinanza limitata di chi vive e fa impresa al Sud e deve fare i conti con l'insufficiente quantità e qualità dei servizi pubblici¹.

Per rimanere agli anni più recenti, i primi interventi risalgono all'avvio della riforma del Titolo V della Costituzione². La SVIMEZ ha poi seguito il varo della legge delega n. 42 del 2009 e l'intero (accidentato, distorto e incompleto) processo di attuazione del federalismo fiscale³. Più di recente i numeri della finanza pubblica regionalizzata hanno tenuto banco nel confronto pubblico sulle richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto previste dall'art. 106 comma terzo della Costituzione, e la SVIMEZ è intervenuta per esprimere le sue valutazioni sulle criticità legate alla concessione di queste forme di autonomia slegate da un percorso ordinato di piena attuazione del Titolo V.

¹ SVIMEZ, Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno, 2018 e 2019, ed. Il Mulino.

² Primo Rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali. Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno», Quaderni di Informazione SVIMEZ, n. 7, febbraio (disponibile al link http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/quaderni_pdf/quaderni_informazioni_07.PDF); Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali. Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno», Quaderni di Informazioni SVIMEZ, n. 15, maggio (disponibile al link http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/quaderni_pdf/quaderni_informazioni_15.PDF).

³ Si veda il Quaderno SVIMEZ n. 21 (disponibile al link http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/quaderni_pdf/quaderno_21.pdf) e la bibliografia lì citata.

La SVIMEZ ha posto il tema della sperequazione territoriale della spesa – sfavorevole al Mezzogiorno in base a tutte le fonti ufficiali disponibili – nella prospettiva più ampia di stimolare la discussione pubblica intorno ad un concetto che sta agli antipodi del rivendicazionismo: l’interdipendenza sociale ed economica tra i territori del nostro Paese. Un concetto, l’interdipendenza, che non è stato solo accennato incidentalmente nelle nostre analisi; è stato discusso, quantificato e posto al centro di proposte tutte tese a valorizzare i mutui effetti benefici attivabili per il Nord e il Sud dalla costruzione di una rete più fitta di reciproche relazioni⁴. Una soluzione che ci pare ancora ben più proficua rispetto a quella degli opposti rivendicazionismi che preferiscono rimproverarsi l’un l’altro colpe del passato indicando la strada di un futuro di minore integrazione.

Basterebbe rimandare ai contenuti di diversi recenti documenti SVIMEZ per dissipare i dubbi che l’Associazione proponga analisi e avanzi proposte sotto una bandiera di parte non identificabile con l’interesse nazionale⁵. Ma in un momento decisivo come questo è necessario fare di più e confrontarsi nel metodo e nel merito con i nostri interlocutori con spirito costruttivo. In particolare con chi, partendo da un giudizio a nostro avviso infondato di inattendibilità dei dati che documentano la sperequazione di cui sopra pone in dubbio anche l’evidenza di una disomogeneità nell’offerta di servizi pubblici essenziali in comparti quali sanità, istruzione, assistenza, mobilità. Una posizione che rischia di avvallare la tesi che, se pure esiste, la cittadinanza limitata non va sanata intensificando l’intervento pubblico al Sud

Un confronto franco e un’analisi puntuale di questo argomento sono quanto mai opportuni per un motivo in particolare: vanno individuate le priorità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), mobilitando risorse che la stessa Commissione raccomanda di orientare alla riduzione dei divari territoriali, alla coesione territoriale, sulla base di un’analisi dei fabbisogni di investimento, guardando ai territori che maggiormente hanno sofferto delle conseguenze della pandemia, facendo coincidere gli obiettivi di crescita nazionale e equità territoriale. Ancora riteniamo, in buona compagnia con la Banca d’Italia, che sia l’interdipendenza tra Nord e Sud del Paese a dover essere valorizzata con gli investimenti pubblici che sarà

⁴ Giannola A. (2017), Dalla dipendenza alla interdipendenza Nord-Sud: una nuova stagione per la ripresa dello sviluppo, Rivista economica del Mezzogiorno, n. 4, pp. 843-856.

⁵ Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota tecnica sull’attuazione dell’autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale, 9 aprile 2019 (disponibile al link http://www.svimez.info/archivio/images/INIZIATIVE/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf); Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata, 10 dicembre 2019 (disponibile al link <http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/12/audizione-SVIMEZ-10-dicembre-2019.pdf>).

possibile attivare con il PNRR. Evidenziare che i livelli di spesa pubblica pro capite sono mediamente più bassi nelle regioni del Mezzogiorno e mostrarne il trend calante negli ultimi anni significa fornire una fotografia dell'esistente, senza con ciò voler fare il controcanto al rivendicazionismo di segno opposto che misurava fino a ieri il maltolto con il «residuo fiscale» del Nord. Privarsi di questa fotografia vorrebbe dire rinunciare ad un patrimonio informativo fondamentale per delineare strategie di intervento in grado di aumentare la coesione sociale e territoriale e allo stesso tempo di valorizzare le aree di crescita potenziale esistenti nel Paese.

2. Perché questa nota

Da quando la «questione settentrionale» è entrata in scena fino al (temporaneo) tramonto delle richieste di autonomia differenziata di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia (coinciso con le numerose e circostanziate critiche ricevute Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e dall'Ufficio parlamentare di bilancio⁶), la contabilità tra territori si è concentrata sulla misurazione e sulla corretta interpretazione del saldo tra le entrate e le spese pubbliche regionalizzate, il cosiddetto «residuo fiscale». A lungo quell'indicatore è stato impiegato per contabilizzare l'ingiustizia fiscale sofferta dal Nord applicandolo ai territori anziché agli individui come si dovrebbe.

Le motivazioni di quel rivendicazionismo sono gradualmente uscite di scena perché troppo evidenti erano i limiti dell'interpretazione «territoriale» del residuo fiscale⁷. Archiviato quell'argomento, rimasto ormai bandiera solo di battaglia politica di alcuni territori, l'attenzione ora tende a concentrarsi sul solo lato della spesa per misurare il «sacco del Nord».

Un recente lavoro dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI) presenta una serie di stime e valutazioni relative alla distribuzione della spesa pubblica a livello territoriale pervenendo alla conclusione che la spesa pubblica pro capite è in media più alta nel

⁶ Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, Appunto per il Presidente del Consiglio (Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), 19 giugno 2019; Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.

⁷ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 novembre 2017.

Mezzogiorno⁸. A questo risultato si perviene apportando alcune correzioni ai dati di spesa di fonte CPT, oggetto di una dura critica, il cui esito finale è il ribaltamento del risultato del differenziale di spesa pro capite a svantaggio delle regioni meridionali certificato da una pluralità di fonti (CPT, ISTAT, Banca d'Italia).

Nello studio dell'Osservatorio CPI si argomenta che: 1) i CPT presentano delle difformità dai dati di fonte ISTAT e dunque non sono affidabili; 2) non è corretto usare i dati di spesa del Sistema Pubblico Allargato (che include, oltre alla PA, un Settore Extra PA comprensivo di quei soggetti, centrali e locali, che producono servizi di pubblica utilità e sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici); 3) occorre scorporare dalla spesa complessiva la spesa per pensioni; 4) i dati di spesa pubblica pro capite vanno corretti per tenere conto del costo della vita.

Questa nota discute i quattro punti, facendo in via preliminare notare che, nelle stesse analisi dell'Osservatorio, solo esprimendo la spesa pubblica in parità di potere d'acquisto per tenere conto delle «differenze molto rilevanti nel costo della vita tra regioni», si ottiene il risultato di un Mezzogiorno che riceve «un trattamento più generoso del resto dell'Italia».

3. Cosa sono i Conti Pubblici Territoriali

I CPT sono dal 2004 un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che alimenta la statistica ufficiale. Con l'inserimento nel SISTAN i prodotti della banca dati CPT hanno così acquisito lo status di informazione statistica pubblica.

I dati CPT, proprio per raggiungere l'obiettivo di offrire un quadro esaustivo della spesa effettuata sul territorio, misurano i flussi finanziari (pagamenti definitivi e riscossioni effettivamente realizzate) dell'intero operatore pubblico, di cui la spesa dello Stato è solo una parte. Le informazioni contenute nella banca dati consentono di effettuare analisi su due universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA), che comprende, oltre alla PA, i flussi finanziari di soggetti, nazionali e locali, per i quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici. L'estrema articolazione dei dati e la capillarità della rilevazione consentono di garantire il monitoraggio del complesso delle risorse

⁸ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-spesa-pubblica-e-troppo-bassa-al-sud>.

finanziarie pubbliche che affluiscono in ciascun territorio con caratteristiche di completezza, qualità, affidabilità e comparabilità.

Tali dati sono peraltro interamente accessibili on line e rappresentano un esempio di trasparenza: nell'ampia guida ai CPT è possibile approfondire le informazioni relative a diverse questioni metodologiche come, ad esempio, le modalità di imputazione territoriale delle entrate e delle spese⁹. Le numerose pubblicazioni presenti sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale consentono inoltre di verificare le motivazioni degli scostamenti dei dati CPT dai dati ISTAT. Su questo aspetto, in particolare, si segnala una recente pubblicazione nella serie «Temi CPT», svolta in collaborazione tra Agenzia per la Coesione Territoriale e SVIMEZ che si concentra sulla ricostruzione di un dataset regionale relativo agli investimenti pubblici coerente con il sistema della contabilità nazionale di fonte ISTAT¹⁰.

Come non sfugge ai più attenti addetti ai lavori, gli scostamenti tra i dati di fonte CPT e quelli di contabilità nazionale ISTAT sono giustificati dal diverso metodo di rilevazione che li origina: i primi seguono il principio di cassa, i secondi sono calcolati in termini di competenza. Le differenze tra dati CPT e dati ISTAT sono perciò inevitabili, risalgono a diversi metodi di rilevazione, e non sono certo da interpretare come segnale di inattendibilità di una delle due fonti (dei CPT, nel caso della ingiustificata stroncatura ad opera dell'Osservatorio CPI).

A riprova di ciò, la presunta inattendibilità dei CPT¹¹ viene meno quando si considera un aggregato di spesa per il quale le differenze tra cassa e competenza sono meno rilevanti.

La Fig. 1 illustra il confronto tra la spesa corrente al netto degli interessi espressa in euro pro capite di fonte CPT e lo stesso aggregato di contabilità nazionale ISTAT: le differenze sono minime e non sono sistematiche, essendo imputabili, come detto, a fisiologici disallineamenti tra la cassa e la competenza. Di fatto, se nei primi anni di produzione la banca dati CPT presentava qualche criticità, nel corso del tempo il lavoro di affinamento metodologico realizzato ha prodotto una banca dati perfettamente raccordabile con i dati di contabilità nazionale, in grado di approfondire la conoscenza

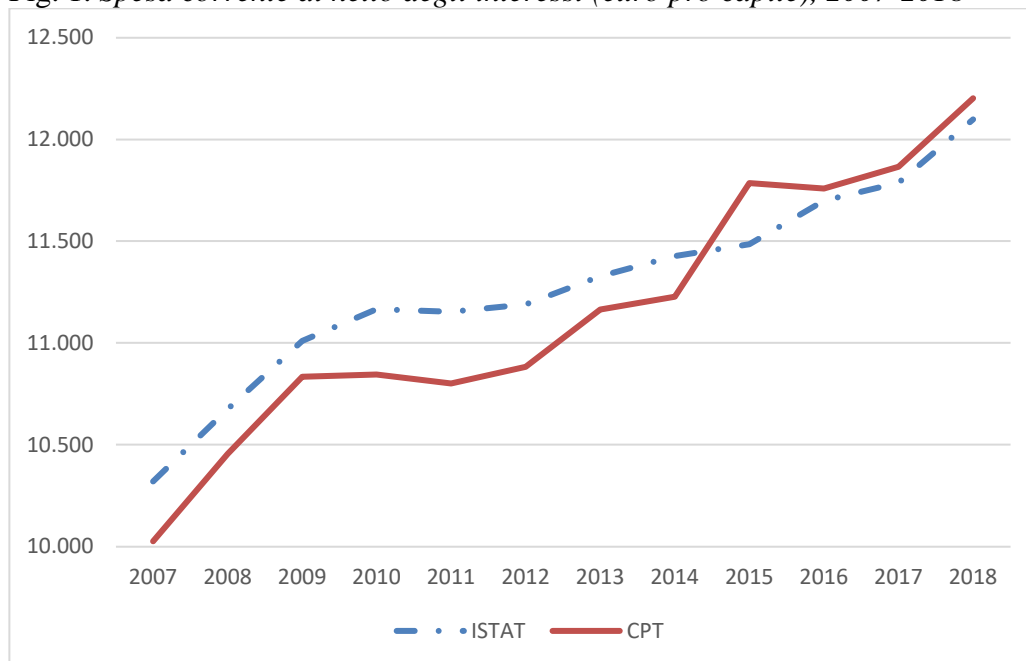
⁹ <https://www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/guida-ai-cpt-capitoli/>.

¹⁰ Stima degli investimenti pubblici regionali utilizzando i Conti Pubblici Territoriali e valutazioni di impatto, Agenzia per la Coesione Territoriale in collaborazione con SVIMEZ (disponibile al link https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT_Temi_ACT-Svimez_2020.pdf).

¹¹ sostenuta nella nota dell'Osservatorio CPI con particolare riferimento alle ampie discrasie con l'ISTAT nel computo delle entrate.

dell'intervento pubblico a livello territoriale e con un elevato grado di dettaglio settoriale.

Fig. 1. Spesa corrente al netto degli interessi (euro pro capite), 2007-2018



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e CPT

Con riferimento alle differenze tra le metodologie alla base dei dati di fonte CPT e Banca d'Italia citate nella nota dell'Osservatorio CPI, è utile riportare quanto affermato dal Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso di una sua Audizione in Parlamento in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali:

“Ben diverso da quello delle entrate è il profilo delle spese: il livello della spesa pro capite complessiva (e anche di quella primaria, utilizzata dalla Banca d'Italia) è assai più omogeneo tra le varie regioni rispetto a quello delle entrate, principalmente quale riflesso dei programmi nazionali di spesa che attribuiscono benefici agli individui sulla base delle loro caratteristiche di bisogno e indipendentemente dalla loro residenza. Tuttavia, si evidenzia chiaramente una spesa nel Sud e nelle Isole in qualche misura inferiore a quella realizzata nel Centro Nord (-8 punti percentuali nei dati della Banca d'Italia, -20 punti nei dati CPT). Queste regolarità accomunano le due fonti anche se

i livelli sono tra loro differenti anche perché, come detto, la Banca d'Italia considera la spesa primaria (ndr. al netto degli interessi).»¹².

In definitiva, come del resto si evince anche dalle note metodologiche della pubblicazione della Banca d'Italia¹³ presa a riferimento dall'Osservatorio CPI, non si rinvencono ampie differenze tra le due fonti. Per di più, la stessa Banca d'Italia utilizza i dati CPT, riconoscendone la valenza e l'affidabilità dal punto di vista statistico.

Con molta probabilità, l'enfasi data dall'Osservatorio alle differenze tra le elaborazioni Banca d'Italia e CPT deriva dall'aver confrontato grandezze non omogenee. Mentre i dati CPT si riferiscono all'anno 2018 e sono espressi a prezzi correnti, i dati di Banca d'Italia richiamati dall'Osservatorio sono relativi alla media 2014-16 ed espressi a valori costanti.

Nella Tab. 1 sono riportati i valori della spesa pro capite a prezzi correnti per i due universi considerati dalla banca dati CPT, Pubblica Amministrazione (PA) e settore Pubblico Allargato (SPA). Le regioni del Mezzogiorno presentano un valore di spesa media pro capite al netto degli interessi inferiore di circa 4.000 euro per abitante se consideriamo il settore pubblico allargato e di circa 2.700 euro se ci riferiamo alla sola PA. Si tratta di una fotografia chiara e documentata che la SVIMEZ periodicamente aggiorna, ma che non è mai stata oggetto da parte dell'Associazione di base rivendicativa per un automatico livellamento della spesa pubblica regionale né tantomeno di richiami a «scippi»¹⁴.

Proprio l'ampiezza e il dettaglio per settore e per soggetto erogatore delle informazioni rese disponibili dalla banca dati CPT permette, come vedremo in seguito, di verificare quanto questo differenziale risponda a specificità economiche o istituzionali territoriali e quanto invece, per effetto di scelte sperequative, incida sul diverso livello di servizi erogati nel nostro territorio.

¹² Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 novembre 2017.

¹³ Economie regionali, L'economia delle regioni italiane, Dinamiche recenti e aspetti strutturali. Banca d'Italia, novembre 2018.

¹⁴ Il dato relativo ad una quota della spesa pubblica del SPA destinata al Mezzogiorno inferiore al suo peso sulla popolazione determina aritmeticamente quel valore di «oltre 60 miliardi» richiamato più volte nel dibattito pubblico, pur non essendo frutto di una analisi specifica della SVIMEZ. Si tratta di un valore, richiamato anche in Audizione dal Ministro degli Affari Regionali Francesco Boccia e per il quale la SVIMEZ non ha mai parlato di diritto alla restituzione.

Tab. 1 *Spesa pro capite del Settore Pubblico Allargato e della PA: un confronto tra la fonte CPT e la Banca d'Italia. Valori a prezzi correnti*

| Regioni e ripartizioni | Spesa SPA pro capite (CPT) | | Spesa PA pro capite (CPT) | | Spesa PA pro capite (Banca d'Italia) (*) |
|------------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|---|
| | Anno 2018 | | Anno 2018 | | Media 2014-16 |
| | Totale | Al netto degli interessi | Totale | Al netto degli interessi | Al netto degli interessi |
| Piemonte | 17.094 | 15.941 | 14.698 | 13.750 | 12.816 |
| Valle d'Aosta | 23.993 | 23.193 | 17.450 | 16.916 | 20.222 |
| Lombardia | 19.226 | 17.646 | 15.034 | 13.646 | 12.263 |
| P.A. Trento | 20.655 | 20.105 | 16.790 | 16.453 | 17.997 |
| P.A. Bolzano | 21.905 | 21.514 | 19.080 | 18.694 | 18.640 |
| Veneto | 15.491 | 14.670 | 12.869 | 12.229 | 12.173 |
| Friuli Venezia Giulia | 19.979 | 18.869 | 17.217 | 16.269 | 15.070 |
| Liguria | 19.907 | 19.305 | 16.295 | 15.914 | 15.080 |
| Emilia Romagna | 18.630 | 17.660 | 14.614 | 13.828 | 12.819 |
| Toscana | 16.373 | 15.791 | 13.888 | 13.475 | 12.971 |
| Umbria | 16.340 | 15.821 | 14.306 | 13.986 | 13.320 |
| Marche | 15.519 | 15.006 | 13.508 | 13.175 | 12.228 |
| Lazio | 24.012 | 21.963 | 18.840 | 17.108 | 13.106 |
| Abruzzo | 15.492 | 14.953 | 13.615 | 13.297 | 12.926 |
| Molise | 16.611 | 15.791 | 14.175 | 13.701 | 13.120 |
| Campania | 12.672 | 12.122 | 10.829 | 10.467 | 10.755 |
| Puglia | 14.112 | 13.751 | 11.718 | 11.514 | 11.306 |
| Basilicata | 16.538 | 15.768 | 12.858 | 12.378 | 12.886 |
| Calabria | 14.062 | 13.507 | 11.826 | 11.513 | 13.573 |
| Sicilia | 14.036 | 13.661 | 11.659 | 11.427 | 11.693 |
| Sardegna | 16.656 | 16.310 | 13.498 | 13.300 | 14.149 |
| Italia | 17.198 | 16.252 | 14.079 | 13.329 | 12.575 |
| Mezzogiorno | 14.077 | 13.613 | 11.794 | 11.510 | 11.836 |
| Centro-Nord | 18.818 | 17.621 | 15.265 | 14.273 | 12.979 |

(*) Valori a prezzi correnti, stima SVIMEZ.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT- Agenzia della coesione e Banca d'Italia

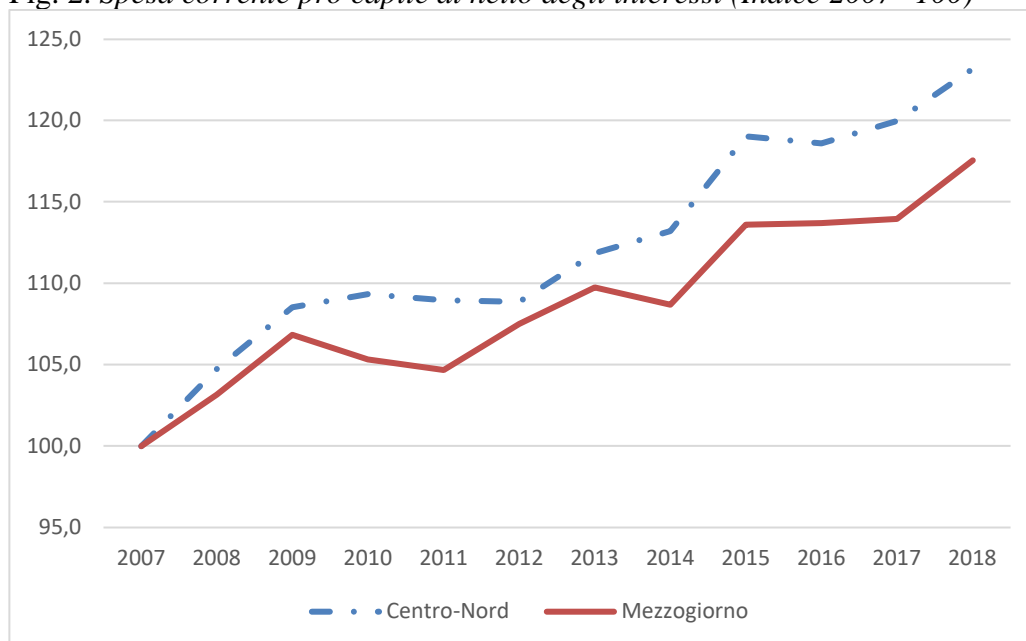
L'ultima colonna della Tab. 1 riporta il dato relativo alla spesa primaria pro capite contenuto nella Relazione sulle Economie regionali della Banca d'Italia del 2018, ma espressa a prezzi correnti (stima SVIMEZ). I dati Banca d'Italia, comunque relativi al 2014-16, confermano non solo un livello di spesa pro capite nelle regioni del Centro-Nord superiore in media di oltre 1.100 euro per abitante, ma anche un sostanziale allineamento dei dati per molte regioni.

Fatta questa premessa metodologica, e chiarito che, per quanto in misura diversa, Banca d'Italia e CPT convergono nell'attribuire al Centro-Nord una spesa pro capite superiore a quella registrata nel Mezzogiorno, volendo seguire fino in fondo il

ragionamento dell'Osservatorio CPI, si può comunque tentare di ovviare al problema della «dipendenza» dei risultati dalla statistica utilizzata. A tal fine va verificato se in dinamica emerge un'evidenza che accomuni le rilevazioni di CPT e Banca d'Italia. In questo modo, a prescindere dal livello iniziale, dovesse emergere in entrambe le metodologie un divario Nord-Sud in dinamica, questa costituirebbe una robusta e inoppugnabile evidenza del divario di spesa pro capite che si è prodotto negli ultimi anni tra le due aree del Paese. Se si calcola il differenziale di spesa (corrente al netto degli interessi) tra Centro-Nord e Mezzogiorno, si osserva, qual che sia la statistica e la fonte utilizzata (vedi Banca d'Italia, op. cit, p.45), che questo si amplia a partire quantomeno dal 2007.

A prescindere, quindi, dalla dimensione del differenziale, quello che si osserva dal 2007 in poi è che in ogni anno successivo e fino al 2018 tale misura si è sempre ampliata a favore del Centro-Nord. Nella Figura 2 è riportata la dinamica della spesa delle due macroaree posto uguale a 100 il valore 2007: la spesa corrente al netto degli interessi (a prezzi correnti) ha registrato una crescita cumulata di oltre il 30% superiore al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Alla fine del 2018 il differenziale si attestava intorno ai 6 punti percentuali.

Fig. 2. Spesa corrente pro capite al netto degli interessi (Indice 2007=100)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT

Questa evidenza, tetragona a qualsiasi correzione statistica o contabile, la SVIMEZ ha cercato di stigmatizzare in questi anni, non per motivare un diritto alla restituzione, ma

per denunciare la miopia di una politica nazionale che non ha certo seguito una regola di riparto territoriale delle risorse (di spesa corrente, si badi bene, non solo di investimenti come certificato sia dai CPT sia dalla Banca d'Italia) basata sui fabbisogni dei territori. Di fronte all'evidenza mostrata dalla Figura 2 di un divario che nel periodo 2007-18 è andato progressivamente e sistematicamente ampliandosi a sfavore del Mezzogiorno, sfuma perfino l'interesse per i confronti statici proposti dall'Osservatorio CPI (anche al netto delle imprecisioni evidenziate in precedenza). In altri termini, non si potrebbe semplicemente prendere atto del fatto che, quale che sia ad oggi la distribuzione della spesa pubblica tra Nord e Sud Paese, nell'ultimo decennio (almeno) il Mezzogiorno è risultato sfavorito dalle scelte della politica nazionale? E con quali esiti per il Nord, per il Sud e per il Paese?

4. Perché è importante il settore pubblico allargato

La componente «allargata» della spesa pubblica di fonte CPT estende il confine dell'intervento pubblico alla cosiddetta Extra PA, nella quale rientrano le imprese pubbliche locali (IPL) e nazionali (IPN)¹⁵. Il totale della spesa delle IPN pesa per il 70%, quella delle IPL per il restante 30 sull'Extra PA. La spesa di IPL e IPN rappresenta, nel complesso circa il 20% della spesa complessiva del SPA.

La Tab. 2 espone i dati in milioni di euro e in euro pro capite della spesa di entrambe le categorie di imprese.

¹⁵ Le IPL sono i Consorzi, le Aziende e Società partecipate, cui le Amministrazioni Regionali e Locali hanno esternalizzato alcune funzioni di fornitura di servizi pubblici. La spesa delle IPN è sostanzialmente concentrata nei settori dell'Energia (soprattutto grazie agli interventi di Enel e GSE), in quello dell'Industria e artigianato (Eni e Finmeccanica), e in quello delle Altre spese in campo economico (per l'attività di Eni, Poste italiane SpA e Cassa Depositi e Prestiti).

Tab. 2. *La spesa delle imprese pubbliche locali e nazionali, 2018, milioni di euro*

| Regioni | Spesa delle IPL | | | Spesa delle IPN | | |
|-----------------------|-----------------|----------------|--------|-----------------|----------------|---------|
| | corrente | conto capitale | totale | corrente | conto capitale | totale |
| Piemonte | 3.152 | 671 | 3.823 | 5.942 | 2.309 | 8.251 |
| Valle d'Aosta | 529 | 153 | 683 | 88 | 130 | 218 |
| Lombardia | 11.622 | 1.953 | 13.575 | 26.634 | 4.083 | 30.717 |
| Veneto | 4.789 | 774 | 5.563 | 6.266 | 2.040 | 8.307 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.758 | 588 | 2.346 | 870 | 545 | 1.415 |
| Liguria | 2.391 | 473 | 2.864 | 2.993 | 561 | 3.554 |
| Emilia Romagna | 8.936 | 1.209 | 10.145 | 7.178 | 2.293 | 9.470 |
| Toscana | 2.646 | 354 | 2.999 | 6.003 | 1.696 | 7.700 |
| Umbria | 562 | 171 | 734 | 881 | 483 | 1.364 |
| Marche | 929 | 255 | 1.184 | 1.531 | 759 | 2.290 |
| Lazio | 4.931 | 1.020 | 5.951 | 20.524 | 6.186 | 26.709 |
| Abruzzo | 506 | 101 | 607 | 1.496 | 674 | 2.170 |
| Molise | 47 | 32 | 79 | 434 | 278 | 713 |
| Campania | 3.123 | 744 | 3.867 | 6.263 | 1.739 | 8.002 |
| Puglia | 926 | 289 | 1.214 | 6.583 | 2.518 | 9.102 |
| Basilicata | 135 | 84 | 220 | 1.391 | 568 | 1.959 |
| Calabria | 523 | 783 | 1.306 | 2.358 | 1.027 | 3.385 |
| Sicilia | 1.439 | 329 | 1.769 | 8.877 | 2.146 | 11.023 |
| Sardegna | 884 | 204 | 1.088 | 3.428 | 1.235 | 4.663 |
| P.A. Trento | 1.868 | 298 | 2.166 | 166 | 276 | 443 |
| P.A. Bolzano | 822 | 322 | 1.144 | 163 | 303 | 466 |
| Centro-Nord | 44.936 | 8.242 | 53.177 | 79.240 | 21.665 | 100.904 |
| Mezzogiorno | 7.584 | 2.567 | 10.150 | 30.831 | 10.186 | 41.017 |
| Italia | 52.519 | 10.808 | 63.328 | 110.071 | 31.850 | 141.921 |

Tab. 3. *La spesa delle imprese pubbliche locali e nazionali, 2018, euro pro capite*

| Regioni | Spesa delle IPL | | | Spesa delle IPN | | |
|-----------------------|-----------------|----------------|--------|-----------------|----------------|--------|
| | Corrente | Conto capitale | Totale | Corrente | Conto capitale | Totale |
| Piemonte | 721 | 154 | 875 | 1.360 | 528 | 1.888 |
| Valle d'Aosta | 4.199 | 1.217 | 5.416 | 700 | 1.031 | 1.731 |
| Lombardia | 1.155 | 194 | 1.350 | 2.648 | 406 | 3.054 |
| Veneto | 976 | 158 | 1.134 | 1.277 | 416 | 1.693 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.445 | 483 | 1.928 | 715 | 448 | 1.163 |
| Liguria | 1.538 | 304 | 1.841 | 1.924 | 361 | 2.285 |
| Emilia Romagna | 2.004 | 271 | 2.276 | 1.610 | 514 | 2.124 |
| Toscana | 708 | 95 | 803 | 1.607 | 454 | 2.061 |
| Umbria | 636 | 194 | 830 | 997 | 547 | 1.544 |
| Marche | 607 | 167 | 774 | 1.001 | 496 | 1.497 |
| Lazio | 837 | 173 | 1.010 | 3.484 | 1.050 | 4.534 |
| Abruzzo | 385 | 77 | 462 | 1.139 | 513 | 1.652 |
| Molise | 152 | 105 | 257 | 1.413 | 906 | 2.319 |
| Campania | 537 | 128 | 665 | 1.077 | 299 | 1.376 |
| Puglia | 229 | 72 | 301 | 1.629 | 623 | 2.252 |
| Basilicata | 240 | 149 | 389 | 2.461 | 1.005 | 3.466 |
| Calabria | 268 | 401 | 669 | 1.208 | 526 | 1.733 |
| Sicilia | 287 | 66 | 353 | 1.770 | 428 | 2.198 |
| Sardegna | 538 | 124 | 662 | 2.085 | 751 | 2.836 |
| P.A. Trento | 3.442 | 550 | 3.991 | 307 | 509 | 815 |
| P.A. Bolzano | 1.558 | 610 | 2.168 | 309 | 574 | 884 |
| Centro-Nord | 1.129 | 207 | 1.336 | 1.991 | 544 | 2.535 |
| Mezzogiorno | 367 | 124 | 491 | 1.493 | 493 | 1.986 |
| Italia | 869 | 179 | 1.047 | 1.821 | 527 | 2.347 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT

I differenziali di spesa in valore assoluto delle IPL tra Centro-Nord e Mezzogiorno, in presenza di pur rilevanti differenze che si osservano tra regioni anche all'interno delle due macro-ripartizioni, sono spiegati da un primo importante aspetto da mettere in evidenza: la significativa diversità territoriale del numero di IPL, a sua volta indice di una diversa tendenza ad esternalizzare i servizi pubblici¹⁶.

L'argomento per il quale per valutare correttamente l'effettivo divario di spesa pubblica tra Nord e Sud queste realtà non andrebbero considerate non è corretto per almeno due motivi.

¹⁶ Al netto delle differenze dimensionali di ogni regione, quelle che vedono una presenza maggiore sono situate nel Centro-Nord, dove Lombardia (441 unità), Veneto (370 unità) ed Emilia-Romagna (326 unità) detengono il primato per numero di soggetti pubblici locali operanti sul loro territorio (dati di fonte CPT).

Innanzitutto, così facendo il dato di spesa perde la sua valenza di misura dell'intensità dell'intervento pubblico per la fornitura di un determinato servizio in un dato territorio perché quel territorio si vedrebbe assegnato un valore di spesa che dipende non da «quanto» di spende per il servizio ma da chi effettua la spesa, vale a dire il settore pubblico in senso stretto o l'ente al quale è stata esternalizzata la funzione di fornitura del servizio stesso.

Un esempio può chiarire quest'aspetto. Assumiamo che in una regione del Nord il servizio idrico venga in parte erogato da un'IPL per una spesa pro capite pari a 50 e in parte direttamente dalla Regione (o meglio dai Comuni di quella regione) per una spesa pro capite di pari importo, mentre in una regione del Sud lo stesso servizio venga erogato esclusivamente in via diretta con una spesa pro capite pari a 100. Il sistema di contabilità del settore pubblico allargato dei CPT consente di valutare l'intensità dell'intervento pubblico per la fornitura del servizio idrico nelle due regioni indipendente dalle scelte gestionali della regione: la spesa per il servizio idrico è 100 in entrambe le regioni. Il criterio «contabile» corretto nelle valutazioni dell'Osservatorio CPI vorrebbe invece che si registrasse la spesa pro capite di 50 nella regione del Nord e di 100 nella regione del Sud, in ciò non cogliendo l'informazione rilevante che si dovrebbe trarre dal dato: quanto si spende, non chi spende.

In secondo luogo, non va dimenticato che l'esclusione delle società partecipate dai vincoli del patto di stabilità interno, specie con riferimento ai tagli di spesa e al blocco delle assunzioni, ne ha incentivato la costituzione. La proliferazione del fenomeno delle esternalizzazioni genera un effetto contabile che diventa tanto più apprezzabile quanto maggiore è il ricorso a queste forme indirette di fornitura dei servizi pubblici: la minor riduzione della spesa corrente e la conseguente minor quantità di spesa «aggredibile» nei bilanci delle amministrazioni regionali o locali che vi hanno fatto maggior ricorso. L'eventuale omissione nel computo di tali soggetti della Extra PA perciò amplifica la distorsione che le esternalizzazioni hanno prodotto nella distribuzione territoriale delle risorse pubbliche.

Tornando all'esempio precedente, e ipotizzando un patto di stabilità interno che riduce del 10% all'anno la spesa delle due regioni, dopo 3 anni avremmo nella regione del Nord una spesa pari a 86,45 (50 da parte della IPL e 36,45 da parte della regione), mentre nella regione del Sud il dato si attesterebbe su 72,9. Secondo la contabilità dell'Osservatorio CPI, il divario tra Mezzogiorno e Nord sarebbe ancora a favore del primo, ma ridotto (da un valore iniziale di 50 a 36,45). Secondo la contabilità allargata dei CPT, viceversa, il divario, che prima non c'era, si aprirebbe a favore del Nord per 13,55 punti.

Passando dall'esempio ai numeri reali, nella Tab. 4 sono riportati i dati relativi alla spesa corrente primaria della PA (al netto dei trasferimenti alle IPL e alle IPN) e delle IPL negli anni 2007 e 2018. Come si può osservare, nel 2007 la spesa delle IPL rappresentava quasi il 10% dell'intervento pubblico al Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno non superava il 4%. Così come nell'esempio, mentre al 2018 i livelli di spesa pro capite riferiti alle IPL sono rimasti sostanzialmente invariati, quelli della PA sono aumentati in maniera più accentuata al Centro-Nord, ovvero in quell'area del Paese dove la spesa per IPL era più incisiva.

Tab. 4. *Spesa corrente primaria CPT, euro pro capite*

| | PA | IPL | PA+IPL |
|-------------|--------|-----------|--------|
| | | 2007 | |
| Centro-Nord | 10.488 | 1.107 | 11.595 |
| Mezzogiorno | 8.751 | 336 | 9.087 |
| Italia | 9.877 | 836 | 10.712 |
| Diff. CN-M | 1.737 | 771 | 2.508 |
| | | 2018 | |
| Centro-Nord | 12.886 | 1.099 | 13.985 |
| Mezzogiorno | 10.333 | 362 | 10.696 |
| Italia | 12.014 | 847 | 12.861 |
| Diff. CN-M | 2.553 | 736 | 3.290 |
| | | 2018-2007 | |
| Centro-Nord | 2.398 | -8 | 2.390 |
| Mezzogiorno | 1.582 | 27 | 1.609 |
| Italia | 2.137 | 12 | 2.149 |
| Diff. CN-M | 816 | -35 | 781 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT- Agenzia della coesione

Considerare le IPL nel calcolo del divario, quindi, diventa fondamentale per comprendere le dinamiche di finanza pubblica complessiva e l'allocazione delle risorse lungo il territorio nazionale. Il fatto che i servizi offerti da queste imprese sfuggano alla fiscalità generale e siano commisurati alle tariffe pagate dai cittadini, non può costituire una motivazione valida per escluderle dal calcolo del divario, se non si chiarisce come questa modalità di erogazione dei servizi abbia consentito di limitare il contributo al risanamento dei conti pubblici realizzato da ciascun territorio. Così come andrebbero approfondite le ragioni per cui tali IPL abbiano potuto proliferare al Centro-Nord e invece abbiano incontrato svariati ostacoli nelle aree meridionali.

Più contenuto ma comunque rilevante è la diversa intensità dell'intervento pubblico che passa attraverso le decisioni di spesa delle IPN, guidate dagli interessi degli azionisti – tra i quali, è bene non dimenticarlo, figura lo Stato – e quindi dalla profittabilità degli investimenti che il mercato indirizza verso le aree a maggior domanda. Anche in questo caso, escludere o includere dal perimetro dell'intervento pubblico le IPN non è tanto un quesito di natura «contabile», quanto una scelta da operare rispetto all'obiettivo che ci si pone approcciando la distribuzione della spesa pubblica tra i territori, ovvero, comprendere come quei territori siano raggiunti dall'intervento pubblico, diretto o mediato che sia. Se è vero, infatti, che il mercato guida una parte significativa di tali interventi, ma non tutti, è anche vero che gli investimenti di tali Imprese incidono significativamente sull'offerta di servizi essenziali ai cittadini, a partire dal diritto alla mobilità. Tale principio è stato accolto nella legislazione italiana con la Legge di Bilancio 2019 che al comma 599 prevede che anche i contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Anas S.p.A. ed i contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., siano predisposti in conformità all'obiettivo della destinazione territoriale, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente (clausola 34%).

È l'agire dell'operatore pubblico nella sua interezza e nella complessità dei suoi soggetti e delle sue funzioni a determinare effetti sul territorio sia in termini di erogazione di spesa pubblica che di dotazione di servizi per il cittadino. Proprio per tale ragione l'uso del dato parziale di un solo soggetto rischia di non consentire la lettura corretta dei fenomeni e soprattutto la valutazione degli effetti territoriali di determinate politiche. Si pensi alla evoluzione del ruolo del settore pubblico che, pur rimanendo centrale in alcuni ambiti chiave, come ad esempio sicurezza, istruzione e sanità, ha invece delegato ad altri alcune funzioni rilevanti, facendo sì che la relativa spesa sia alimentata con modalità autonome da soggetti che non sono più parte della PA, come evidenziato in precedenza. Nel caso italiano, una parte rilevante delle spese in alcuni settori significativi non è quindi visibile neanche nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche in quanto realizzata da soggetti esterni alla PA; essendo inoltre molto diversi i modelli e le scelte di *governance* tra territori, notevole è l'impatto territoriale di tale componente. I fattori esplicativi della notevole sperequazione territoriale nella dotazione in una serie di servizi essenziali possono essere individuati solo nell'operare congiunto di una pluralità di soggetti e di politiche pubbliche e, accanto a limiti interni e condizionamenti ambientali, nella oggettiva correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi, laddove lo svantaggio meridionale

determina una compressione della qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese¹⁷. Il tema è sempre la promozione di politiche di sviluppo coeso e non di guerra tra i territori.

5. La spesa previdenziale

Un'ulteriore osservazione riguarda l'effetto distorsivo che comporterebbe sul dato complessivo di spesa pubblica regionale l'inclusione della spesa previdenziale. Secondo l'Osservatorio CPI i trattamenti pensionistici andrebbero espunti dal calcolo del divario in quanto non si configurerebbero come intervento pubblico, ma alla stregua di una prestazione commisurata ai contributi versati. Ora, è evidente la parzialità di tale assunto, sia perché non tutti i trattamenti contemplati nella voce previdenza ricadono all'interno dell'alveo delle pensioni, sia perché queste ultime solo in parte, ad oggi, risultano pienamente commisurate ai contributi versati (e a tutti i parametri previsti dal sistema contributivo introdotto a partire dal 1995)¹⁸. Giova qui sottolineare due aspetti di più stretto ordine metodologico. Innanzitutto, nel sistema dei conti CPT i contributi dei lavoratori pubblici (versati dall'Amministrazione) sono considerati dei trasferimenti agli enti previdenziali (INPS) e, quindi, consolidati nei conti della PA. L'eliminazione della voce relativa ai contributi determina una sottovalutazione del costo del lavoro che, in un confronto territoriale, distorce il calcolo del livello di spesa pubblica nei singoli territori, sottostimando l'intensità dell'intervento pubblico in quelle regioni dove maggiore è la presenza di dipendenti pubblici. Per ovviare a ciò, occorrerebbe quantomeno considerare le pensioni pubbliche nel confronto, ipotizzando che il beneficio pensionistico venga fruito in larga parte nel territorio dove è stata resa la prestazione lavorativa (e quindi dove avrebbero dovuto essere stati imputati i contributi versati).

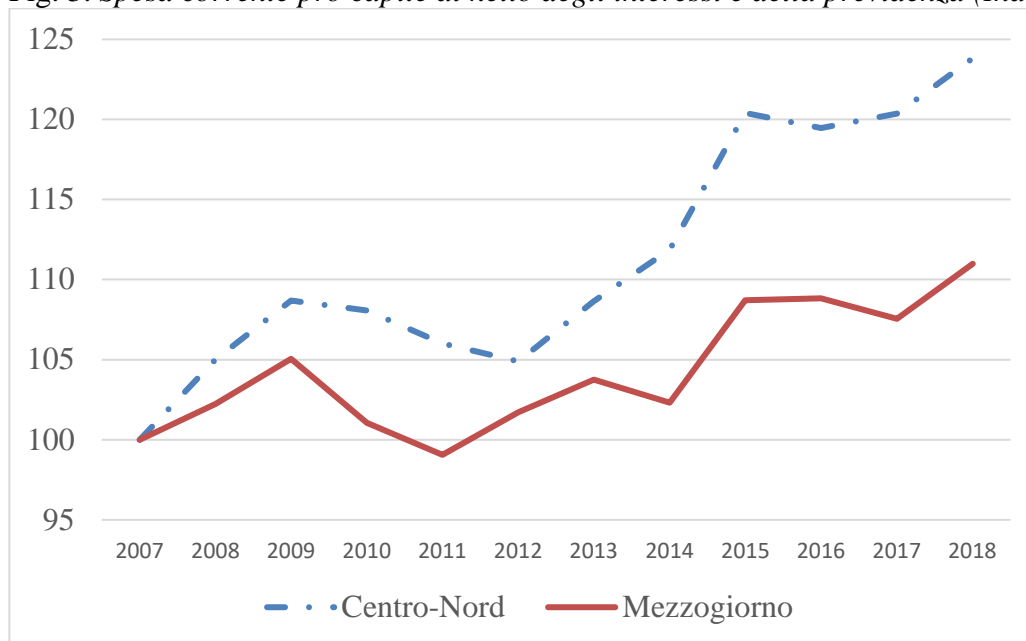
In secondo luogo, replicando quanto mostrato in precedenza in termini dinamici, si può osservare come l'apertura del divario tra Centro-Nord e Sud non dipenda dalla previdenza, ma da altre voci di spesa. Ed è questo il punto su cui la SVIMEZ pone l'accento: il divario, più o meno marcato, esiste e da oltre un decennio si sta dilatando

¹⁷ Bianchi L. e Volpe M. (2019), Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso, in Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 1, pp. 3-16.

¹⁸ Si veda Patriarca F. e Patriarca S. Lo squilibrio nelle pensioni di anzianità, Lavoce.info, 03.12.13 (<https://www.lavoce.info/archives/15299/il-contributo-di-solidarieta/>), testo al quale ha fatto riferimento in diverse occasioni il Presidente della SVIMEZ Giannola.

a danno del Sud e del Paese, qualunque sia il modo di conteggiare le pensioni nel calcolo.

Fig. 3. Spesa corrente pro capite al netto degli interessi e della previdenza (Indice 2007=100)



Fonte: Elaborazioni su dati CPT

6. La calibrazione dell'intervento pubblico sulla base della parità di potere d'acquisto (PPA)

Nella nota dell'Osservatorio CPI, infine, si avanza l'ipotesi di correggere la distribuzione territoriale della spesa per tenere conto del diverso costo della vita nelle diverse aree del paese. Il tema è suggestivo e, come tale, stimola diverse riflessioni, anche perché secondo gli autori della nota sarebbe la pietra angolare che, a differenza di tutte le statistiche ed evidenze ad oggi note, produrrebbe il risultato per cui nel Mezzogiorno la spesa pro capite sarebbe più alta che al Centro-Nord. La conseguenza implicita di tale risultato sarebbe quella di indurre il Governo a tenere conto di tale nuovo divario nelle scelte future di *policy*, innalzando la quota di spesa da destinare al Centro-Nord.

Una prima osservazione non può che essere di metodo. Bisogna chiarirsi su un punto se si vuole portare il confronto sui binari auspicati nell'introduzione di questa nota. Evidenziare i divari di spesa tra territori serve innanzitutto a misurare l'intensità dell'intervento pubblico negli stessi. I dati di spesa non raccontano tutto perché oltre

alla quantità bisogna guardare alla qualità di quello che si spende, ci torneremo nelle conclusioni. Ma sarebbe velleitario assumere che la quantità o la qualità dei servizi possa addirittura aumentare spendendo di meno, o meglio, ancora di meno al Sud rispetto al trend calante di spesa osservato (almeno) nell'ultimo decennio¹⁹.

Se si assume che la spesa pubblica allocata in un territorio, tutta insieme, debba essere parametrata al costo della vita sostenuto dai cittadini che in quel territorio vivono, si sta implicitamente accettando l'idea che l'intervento pubblico non debba porsi nessuna finalità perequativa, in altre parole che lo Stato debba rinunciare del tutto alla sua finalità di assicurare livelli di servizi di pari quantità e qualità su tutto il territorio nazionale. Per un semplice motivo: perché i prezzi che prevalgono in quel territorio sono loro stessi correlati al livello di benessere locale (sono più contenuti dove il benessere è inferiore). Ma se il costo della vita al quale si pretende di agganciare la spesa pubblica che arriva in quel territorio è misurato solo in termini di prezzi di beni e servizi scambiati sul mercato allora il benessere diventa una variabile «indipendente» sul quale le politiche non ambiscono più ad incidere.

Territori diversi, oltre che per differenti prezzi medi, differiscono anche per altre molteplici dimensioni non monetarie rilevanti per il benessere economico, su alcune delle quali dovrebbe svolgere un ruolo proprio l'intervento pubblico: l'offerta di servizi pubblici, come la qualità di scuole e ospedali, ad esempio. Se si vuole utilizzare l'argomento dei divari di costo della vita misurato da indicatori di prezzo per orientare gli interventi di policy, come nelle intenzioni dell'Osservatorio CPI, occorrerebbe tenere ben presente che il divario nei prezzi può dipendere anche da questi fattori sui quali i livelli di spesa pubblica incidono eccome. I prezzi delle abitazioni, ad esempio, quelli che mostrano la più ampia variabilità sul territorio ed hanno un impatto significativo sull'indice complessivo del costo della vita possono dipendere anche da fattori di contesto, quali ad esempio la disponibilità di servizi pubblici di trasporto o la qualità di altri importanti servizi pubblici²⁰. Tutto ciò dovrebbe mettere in guardia rispetto alla correzione operata dall'Osservatorio CPI che per motivi contabili perde il senso economico della stima: si vogliono usare i dati di spesa pubblica per misurare l'intensità dell'intervento pubblico del quale, al tempo stesso, si nega la funzione?

Fatta questa premessa di metodo, altre osservazioni vanno fatte nel merito.

¹⁹ Si veda a tal proposito anche Giannola A., Padovani R. e Petraglia C. (2015), Spending review e divari regionali in Italia, *Economia Pubblica - The Italian Journal of Public Economics*, n.1/2015: 129-155.

²⁰ Cannari L., Iuzzolino G. (2009), Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud, n.49 *Questioni di Economia e Finanza*, 2009; D'Alessio G. (2018), Benessere, contesto socio-economico e differenze di prezzo: il divario tra Nord e Sud, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 471-498.

In primo luogo, la scelta dell'indicatore utilizzato nella nota per misurare il costo della vita di un territorio appare critico. In Italia non esiste un indice di questo tipo a livello territoriale. Esiste l'indice dei prezzi al consumo, con diverse accezioni in base alla platea di consumatori considerata, che però non presenta una variabilità territoriale molto accentuata e sicuramente non in grado di giustificare correzioni dell'intervento pubblico. Nella nota si utilizza una misura ricavata dal diverso livello della soglia di povertà che l'ISTAT calcola a livello territoriale e per tipologia familiare²¹. L'utilizzo di tale indicatore per correggere ed orientare le scelte di policy è profondamente sbagliato.

Da un punto di vista equitativo, essendo l'indicatore di povertà strettamente legato alle condizioni di sviluppo di un territorio, correggere l'intervento pubblico in tal senso significa cristallizzare le differenze tra aree e individui, sostanzialmente il contrario di uno dei pilastri su cui poggiano le ragioni dell'intervento pubblico.

Da un punto di vista quantitativo e applicativo, l'adozione di tale criterio comporterebbe una correzione non soltanto tra macro-aree, ma anche tra i singoli territori che le compongono. L'ISTAT, infatti, nel calcolo delle soglie di povertà distingue opportunamente tra piccoli e grandi comuni e tra questi e le aree metropolitane. I calcoli della più volte citata nota dell'Osservatorio CPI, quindi, andrebbero ponderati per tenere conto di queste differenze. Probabilmente, gli effetti redistributivi auspicati verrebbero almeno in parte ad attenuarsi. Tuttavia, se ex post una simile valutazione può essere realizzata, in sede applicativa sarebbe difficile tenere conto di tali differenze, anche per le evidenti distorsioni che un intervento pubblico differenziato potrebbe generare nelle scelte economiche di imprese e cittadini.

Il secondo ordine di considerazione verte sulla natura della spesa che può essere soggetta alla correzione suggerita. Anche ipotizzando che esista un indicatore valido di costo della vita su cui parametrare l'intervento pubblico, questo potrebbe essere utilizzato solo ed esclusivamente per correggere quelle componenti di spesa che non

²¹ La nota spiega che “è stata utilizzata l'unica fonte ufficiale disponibile che è rappresentata dalle soglie di povertà definite dall'ISTAT”. Dal sito dell'ISTAT (<https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>) è possibile scaricare le soglie di povertà assoluta per ripartizione geografica, per nucleo familiare e per tipologia di comune. La nota non fa alcun riferimento alla metodologia adottata, si desume che essa ricorra al computo di tali indicatori (appartenenti alla famiglia dei cosiddetti ISPI – Indici Spaziali dei Prezzi) calcolando un deflatore implicito che si ottiene dalla media tra le soglie di povertà delle diverse ripartizioni (Centro-Nord e Sud). Dalla letteratura specialistica (Biggeri e Pratesi, <https://www.neodemos.info/2018/07/06/misure-di-poverta-economica-a-livello-locale/>) si apprende che questa tipologia di indici presentano alcuni difetti teorici ed empirici. non di poco conto. In particolare, nella comparazione di diversi indici di povertà, non si tiene conto dei diversi comportamenti di consumo delle famiglie povere e che quindi occorrerebbe stimare ISPI specifici per i poveri (Deaton A. (2006), Purchasing power parity exchange rates for the poor: using household surveys to construct PPPs. Tech. rep., Princeton University.)

hanno natura produttiva, di beni o servizi, ovvero i trasferimenti monetari. Per i primi, infatti, non conta quale sia il livello di potere d'acquisto del beneficiario, ma quali siano i costi di produzione che gli apparati pubblici devono sostenere per garantire tali beni e servizi. Tuttavia anche ipotizzando una correzione dei trasferimenti alle famiglie per tenere conto del diverso costo della vita, occorrerebbe ponderare l'indicatore proposto (la diversa soglia di povertà) con il numero degli effettivi beneficiari delle misure di sostegno ai redditi e non con il complesso della popolazione.

Auspicando che il tema delle gabbie salariali possa ritenersi superato, e considerando che le pensioni sono legate al corrispettivo pagato in termini di contributi, l'unico aggregato sul quale potrebbero emergere costi differenziati è quello degli acquisti di beni e servizi strumentali alla produzione di beni e servizi pubblici, i cosiddetti consumi intermedi. Tuttavia, tenuto conto delle procedure di accentramento degli acquisti e che eventuali differenze nei prezzi alla produzione (più alti al Centro-Nord) possano trovare compensazione nei maggiori costi di trasporto sostenuti dalle Amministrazioni del Mezzogiorno, la correzione proposta dall'Osservatorio CPI si riduce a ben poco.

Nella Tab. 5 è riportata una scomposizione della spesa corrente primaria al netto degli interessi, distinta per categoria di spesa. Come si può notare, la voce relativa ai trasferimenti monetari a famiglie e imprese rappresenta solo l'8,2% del totale. Se si considera, poi, che il costo di fare impresa al Sud è sensibilmente superiore che al Nord, qualunque sia la dimensione di impresa e le caratteristiche del comune dove essa risulta ubicata, e che quindi la correzione andrebbe in senso contrario a quella definita dalla soglia di povertà, la proposta dell'Osservatorio CPI appare priva di consistenza quantitativa, lasciando di fatto invariato il divario (positivo) tra livello di spesa pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Tab. 5. *Uno spaccato della spesa pubblica a livello territoriale, valori in euro pro-capite, media anni 2016-18, dati CPT*

| | <i>Spesa primaria corrente</i> | <i>di cui</i> | Spesa personale | Consumi intermedi | Trasferimenti monetari alle famiglie | Trasferimenti monetari alle imprese | Altri trasferimenti correnti | Prestazioni Sociali | Altro (*) |
|--|--|---------------|--------------------|----------------------|--|---|------------------------------------|------------------------|-----------|
| 01 - Piemonte | 12.443 | | 1.756 | 1.920 | 620 | 172 | 194 | 6.050 | 1.730 |
| 02 - Valle d'Aosta | 15.118 | | 3.039 | 2.751 | 882 | 298 | 152 | 5.844 | 2.152 |
| 03 - Lombardia | 12.457 | | 1.393 | 2.696 | 654 | 193 | 129 | 5.511 | 1.881 |
| 04 - Trentino Alto Adige | 14.169 | | 2.839 | 2.378 | 1.427 | 253 | 128 | 5.052 | 2.091 |
| 05 - Veneto | 11.198 | | 1.617 | 1.884 | 658 | 158 | 101 | 5.005 | 1.775 |
| 06 - Friuli Venezia Giulia | 14.633 | | 2.457 | 2.397 | 880 | 191 | 152 | 6.129 | 2.427 |
| 07 - Liguria | 14.198 | | 2.154 | 2.260 | 703 | 291 | 254 | 6.602 | 1.934 |
| 08 - Emilia Romagna | 12.571 | | 1.715 | 2.077 | 663 | 168 | 266 | 5.803 | 1.879 |
| 09 - Toscana | 12.373 | | 1.919 | 1.838 | 678 | 365 | 212 | 5.644 | 1.717 |
| 10 - Umbria | 12.407 | | 1.933 | 1.978 | 870 | 144 | 197 | 5.580 | 1.706 |
| 11 - Marche | 11.702 | | 1.919 | 1.885 | 769 | 111 | 149 | 5.247 | 1.622 |
| 12 - Lazio | 14.924 | | 2.576 | 3.577 | 1.045 | 354 | 265 | 5.017 | 2.090 |
| 13 - Abruzzo | 11.425 | | 2.051 | 2.072 | 805 | 120 | 200 | 4.577 | 1.599 |
| 14 - Molise | 12.055 | | 2.128 | 2.992 | 789 | 102 | 30 | 4.479 | 1.534 |
| 15 - Campania | 9.225 | | 1.873 | 1.642 | 802 | 117 | 196 | 3.340 | 1.255 |
| 16 - Puglia | 10.270 | | 1.923 | 1.967 | 833 | 87 | 107 | 4.020 | 1.335 |
| 17 - Basilicata | 10.699 | | 2.105 | 1.958 | 876 | 152 | 88 | 4.107 | 1.413 |
| 18 - Calabria | 10.138 | | 2.067 | 1.823 | 915 | 130 | 35 | 3.829 | 1.340 |
| 19 - Sicilia | 10.404 | | 2.076 | 1.896 | 970 | 87 | 151 | 3.731 | 1.494 |
| 20 - Sardegna | 11.913 | | 2.371 | 2.183 | 1.072 | 100 | 157 | 4.503 | 1.528 |
| Italia | 11.942 | | 1.912 | 2.229 | 796 | 184 | 170 | 4.940 | 1.710 |
| Centro-Nord | 12.829 | | 1.860 | 2.409 | 751 | 225 | 184 | 5.522 | 1.878 |
| Mezzogiorno | 10.239 | | 2.011 | 1.884 | 883 | 105 | 144 | 3.824 | 1.389 |
| Differenziale Centro-Nord / Mezzogiorno | 2.590 | | -152 | 526 | -132 | 120 | 40 | 1.698 | 489 |

(*) Spese correnti non attribuite o correttive delle entrate

7. Considerazioni conclusive

Prendendo spunto da un recente contributo dell'Osservatorio CPI con questa nota la SVIMEZ è tornata sui temi della distribuzione territoriale della spesa pubblica per chiarire alcune questioni di metodo e di merito.

In primo luogo, senza intenzione alcuna di alimentare contrapposizioni, anzi, per iniziare un proficuo dialogo, si è voluto rimarcare l'evidenza di una sperequazione della spesa a sfavore del Mezzogiorno. Un'evidenza confermata quale che sia la fonte dei dati utilizzata. Una conclusione alla quale del resto perviene anche lo studio dell'Osservatorio CPI a meno di non valutare la spesa pubblica in parità del potere d'acquisto. Una opzione, quest'ultima, che ha i numerosi limiti di metodo e di merito discussi in precedenza.

A queste considerazioni legate al confronto «statico» dei livelli di spesa pro capite tra le due aree del Paese, si aggiunga che – ancora indipendentemente dalla fonte dei dati impiegata – è altrettanto robusta l'evidenza di un aumento della sperequazione a danno del Mezzogiorno, almeno nell'ultimo decennio. Deve essere perciò chiarito che il suggerimento di *policy* «ridurre la spesa pubblica al Sud non fa danni perché ne riceve già troppa» implicito nel tentativo di ribaltare la realtà dei fatti è già stato recepito dalla politica nazionale da almeno un decennio. Piuttosto che torturare le statistiche per misurare il “sacco del Nord” con parenti prossimi del residuo fiscale bisognerebbe perciò interrogarsi sulle conseguenze che questa attitudine alla sperequazione della politica nazionale ha prodotto per il Mezzogiorno e per il Paese.

Ciò detto, la SVIMEZ ha chiarito in precedenti interventi che l'intensità della redistribuzione tra Nord-Sud e l'efficacia dei trasferimenti ai fini della riduzione dei divari territoriali non sono fenomeni necessariamente correlati. È questa perciò anche l'occasione per ribadire che la SVIMEZ non chiede più spesa pubblica «a prescindere». La vera questione risiede nella qualità oltre che nella quantità della spesa.

La storia in tal senso ha molto da insegnare. Le fasi di più marcato impegno delle politiche e dei migliori risultati in termini di convergenza regionale non sono coincise con i periodi di maggiore ampiezza e crescita dei trasferimenti Nord-Sud²². Andando indietro agli anni dell'intervento straordinario, la convergenza regionale attivata nella sua prima fase, fino ai primi anni '70, è stata conseguita al «costo» di una redistribuzione di risorse relativamente contenuta, ovvero, realizzando residui fiscali

²² SVIMEZ (2016), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Il Mulino.

regionali molto più contenuti rispetto a quelli registrati nella seconda fase dell'intervento terminata nel 1992 quando la convergenza del Sud è mancata²³.

Questo apparente paradosso è da ricondurre al processo di graduale peggioramento della qualità della spesa pubblica italiana che ha accompagnato la sua complessiva *escalation* quantitativa, non solo nel Mezzogiorno e non solo per le pur evidenti responsabilità delle amministrazioni meridionali.

In Italia la spesa pubblica in rapporto al PIL cresce da circa il 30% nel 1960, al 41% nel 1980, fino ad oltre il 56% nel 1993²⁴. Sebbene siano molti i fattori che possono spiegare una dinamica così accentuata, non si può non notare come proprio durante il decennio di istituzione delle amministrazioni regionali (che condusse ovviamente a un maggiore decentramento delle decisioni di spesa, in particolare nei settori della sanità e dei trasporti, ma anche nell'ambito delle politiche di sviluppo) si è assistito alla più forte crescita della spesa.

Questa *escalation* si è peraltro accompagnata a due cambiamenti strutturali (con importanti ricadute sull'intensità delle politiche di sviluppo per il Sud) intervenuti a partire dagli anni '80 nella politica nazionale: il calo progressivo del peso della componente in conto capitale della spesa e il progressivo decentramento alle regioni delle responsabilità relative alla sua allocazione. La quota di spesa pubblica in conto capitale sul totale della spesa pubblica (al netto della spesa per interessi), è calata progressivamente, dal 47% nel 1950, al 39% nel 1960, 19% nel 1970, 17% nel 1985, fino al 11% nel 1995²⁵. Si è trattato di una sostanziale compressione di una fondamentale categoria di spesa per le politiche di sviluppo che ha lasciato spazi crescenti a interventi orientati al mero sostegno dei redditi e della domanda, un criterio che si risolve in un sostegno, sia pur non esplicito, dell'economia del Centro-Nord.

In parallelo, è cresciuta l'incidenza della spesa in conto capitale di responsabilità locale, mentre le politiche andavano progressivamente perdendo il loro carattere unitario a guida centrale. Un processo voluto dal *policy maker* nazionale che ha portato ad una progressiva riallocazione delle competenze dal centro alla periferia, senza che a ciò facesse seguito un miglioramento nell'efficacia delle politiche.

L'evidenza degli anni duemila, in particolare dopo la crisi del 2008, ha evidenziato, insieme al protrarsi del calo della spesa per investimenti, anche una progressiva

²³ Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2016). Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long run perspective (1951-2010). *Structural Change and Economic Dynamics*, 39: 1-16; Petraglia C., Pierucci E., Scalera D. (2018). Redistribution and risk sharing in Italy: Learning from the past. *Regional Studies*, 52(2): 285-297.

²⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011). La spesa dello Stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Roma.

²⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), op. cit.

divaricazione nell'offerta di servizi pubblici tra le diverse aree del Paese. Come ricordato nella presente nota la spesa corrente pro capite del Settore Pubblico Allargato al netto degli interessi presenta alla fine del 2018 un differenziale che si attestava intorno a 4.800 euro pro capite. È così che al progressivo indebolimento della tradizionale politica per il Mezzogiorno, per infrastrutture e incentivi, si è sommata la sottovalutazione dell'affermarsi di orientamenti nella distribuzione delle risorse ordinarie necessarie ad alimentare servizi pubblici essenziali sfavorevoli alle regioni del Mezzogiorno, con la conseguente riduzione del livello di quelli erogati al cittadino meridionale. Gli interventi della SVIMEZ negli ultimi anni sui temi della finanza pubblica regionale, sono stati volti con finalità lontane dal rivendicazionismo. L'obiettivo dell'Associazione è portare nel confronto pubblico l'esigenza di una perequazione territoriale dei "diritti di cittadinanza" e una riqualificazione dell'intervento per la coesione economica.

Perciò sarebbe quanto mai utile rimuovere la semplificazione ancora ricorrente nella pubblicistica che identifica l'intervento pubblico a favore del Mezzogiorno sempre e comunque come inutile o addirittura dannoso. Solo da questa semplificazione può seguire l'insindacabile giudizio negativo su una stagione considerata come un corpo unico di politiche che non ha prodotto risultati sulla riduzione del divario del Sud, non ha lasciato traccia di sé sulla struttura produttiva locale e non ha contribuito alla crescita nazionale.

Una lettura «disaggregata» della stagione dell'intervento pubblico (ordinario e straordinario), oltre a riabilitare la prima fase di politiche per il Mezzogiorno, getterebbe le basi per una discussione più costruttiva e meno polarizzata tra le diverse correnti rivendicazioniste. Il dibattito di questi giorni sull'individuazione delle priorità nel Recovery Plan è un'occasione culturale, prima che economica, per il nostro Paese. Solo attraverso uno sforzo unitario che sappia ricorrere agli opportuni strumenti di costruzione, implementazione e valutazione delle politiche, sarà possibile disegnare un nuovo piano di politica economica in grado di rilanciare una crescita più equa e sostenibile.