

Sommario

Contributi

Finanza pubblica, inefficienze, sviluppo pg. 1 po delle regioni meridionali

Finanza pubblica, inefficienze, sviluppo delle regioni meridionali.

di Leonardo Cuoco

1. La lettura del recente Documento predisposto dal Prof. Giarda, Ministro del governo Monti, nell'ambito delle iniziative finalizzate alla riforma del sistema fiscale (d'ora in poi: Documento Giarda), sollecita numerose riflessioni sia per la rilevanza delle analisi condotte lungo l'arco di 60 anni, a partire dal 1951 fino agli anni più recenti, sia soprattutto per le conclusioni.

Dalle analisi emergono:

- a. la forte espansione della spesa pubblica, passata a rappresentare il 51,2% del PIL nazionale nel 2010, dopo i balzi percentuali di dieci punti effettuati dal 1951 (23,6%) al 1970 (33,6%) e di venti punti dal 1970 al 1993 (53,3%). In tutti i decenni passati la velocità di crescita della spesa pubblica è stata quasi sempre superiore alla crescita del PIL;
- b. la profonda modificazione delle componenti della spesa pubblica a favore delle spese correnti: la spesa in conto capitale, quella cioè generalmente destinata agli investimenti pubblici, è passata, invece, dal 15,4% della spesa pubblica totale nel 1951 al 10,8% nel 1980 al 6,8% nel 2010;

c. Il progressivo sviluppo della spesa per interessi passivi, passata dal 3,8% della spesa pubblica totale nel 1951 al 10,7% nel 1980 e all'8,8% nel 2010, in conseguenza della notevole espansione del debito pubblico, rivelandosi insufficiente a sostenere la spesa pubblica nonostante la pur forte espansione delle entrate, passate a rappresentare il 46,6% del PIL nel 2010 (1951=20,2%; 1970=29,6%; 1993=46,5%).

Inoltre:

- d. nell'ambito delle spese correnti, nel lungo periodo, hanno aumentato il loro peso: i servizi generali, la sanità, le pensioni, oltre agli interessi passivi, mentre hanno perso peso i contributi alla produzione e l'istruzione;
- e. è aumentata notevolmente la quota delle spese gestite dalle Amministrazioni locali, dal 18% nel 1951 al 26,8% nel 1980 al 31,6% nel 2008, per effetto dell'attuazione dell'ordinamento regionale (1970), della riforma del Titolo V della Costituzione (2001) e delle decisioni di decentramento delle funzioni dello Stato agli Enti locali, di volta in volta assunte anche in relazio-



ne alla regolamentazione europea in materia di politica di sviluppo locale;

f. è stato stimato che i prezzi di produzione dei beni e servizi, corrispondenti ai consumi collettivi sono aumentati del 30% in più del prezzo di vendita dei beni dei consumi privati: dato interpretato come causa dell'innalzamento rilevante della spesa pubblica, ma anche come specchio dello stato di non efficienza nei processi produttivi dei beni e servizi pubblici nonché delle dinamiche salariali, legate sì a quelle del settore privato, ma sostanzialmente svincolate da ogni considerazione dei risultati ottenuti e dei guadagni di efficienza e produttività.

2. Importante, nel Documento Giarda, è l'attenzione prestata alle problematiche dell'efficienza della spesa pubblica, e segnatamente alla progressiva indifferenza nell'applicazione di canoni di efficienza nella gestione della spesa pubblica.

La condivisione di questo canone è invece operazione oggi quanto mai necessaria:

a. sia per ridurre o eliminare le situazioni di spreco nella gestione della spesa pubblica;

b. sia perché, attraverso queste operazioni, diventa possibile innestare circuiti virtuosi nella finanza pubblica di riduzione della spesa pubblica, di attenuazione della pressione fiscale e di liberazione di risorse finanziarie per le voci di spesa in

conto capitale (investimenti pubblici).

Per facilitare l'identificazione delle situazioni di inefficienza e la loro riduzione, il Documento Giarda offre un elenco delle diverse categorie di inefficienze (o di spreco), che si ritengono presenti nei settori pubblici di produzione dei beni e servizi per il consumo collettivo e negli interventi finanziari disposti a favore di operatori economici o di individui o famiglie, e che viene sintetizzato nel riquadro riportato a pag.12.

3. Ciò che va sottolineato nelle conclusioni, cui perviene il "Documento Giarda",

a. non sono tanto i richiami e gli interrogativi sollevati, tra i tanti:

- sulla necessità che la spesa pubblica per voci settoriali, a tutti i livelli di governo, sia preceduta da valutazioni comparate dei costi e dei benefici associati all'aumento o alla contrazione della spesa in un settore rispetto all'altro;

- e/o sull'opportunità che parti delle attività oggi svolte dal settore pubblico e finanziate da prelievo coattivo possono essere affidate a decisioni e gestioni da parte di strutture non pubbliche, finanziate da tariffe caricate sugli utenti;

- e/o sulla necessità di armonizzare tutti i livelli di governo della spesa pubblica per alleggerire i

"...il Documento Giarda offre un elenco delle diverse categorie di inefficienze (o di spreco) , che si ritengono presenti nei settori pubblici di produzione dei beni e servizi per il consumo collettivo.."

costi sociali dello stock di debito pubblico,

b. bensì, l'affermazione secondo cui *"... in ogni caso, il settore pubblico ha bisogno di qualche decisione radicale per rimediare alle inefficienze (sprechi) allocative che sono presenti nella produzione dei beni e servizi pubblici e alle inefficienze legislative gestionali in molti dei comparti di spesa con finalità redistributive"*.

4. Il richiamo ad assumere decisioni radicali sulle tematiche della finanza pubblica per rimediare alle inefficienze, nelle molte configurazioni che sono state prospettate nel documento e sinteticamente ordinate nel riquadro suddetto, accende l'esigenza di declinare questa affermazione con particolare riferimento alle situazioni di inefficienza che la finanza pubblica così come si è andata strutturando nel lungo periodo, ha prodotto nelle realtà meridionali. Oggetti di approfondimenti di particolare rilevanza riguardano :

A. l'impatto che la finanza pubblica ha prodotto sul sistema istituzionale delle realtà meridionali;

B. l'impatto che la finanza pubblica ha prodotto nelle strutture di formazione del PIL e nella geografia economica delle realtà meridionali.

5. In ordine all'impatto istituzionale (A), ai fini di comprenderne natura e caratteristiche, è utile dare nome specifico alle varie voci di spesa pubblica e alle varie fasi in cui si è andata articolando nel lungo periodo la finanza pubblica

nelle realtà meridionali.

a. La prima fase, che si è sviluppata prevalentemente nei primi due decenni del secondo dopoguerra, prende il nome di intervento straordinario, contenitore nel quale sono confluite gran parte delle voci di spesa pubblica in conto capitale del periodo 1951-1971, sia dell'intervento ordinario sia soprattutto dell'intervento aggiuntivo o straordinario, attivato in ragione dello stato di depressione economica delle realtà meridionali e dei principi della costituzione, appena approvata (1948).

Le voci di spesa per investimenti pubblici furono strutturate sin dal 1950:

- secondo programmi pluriennali;
- per grandi temi: riforma agraria, irrigazione, trasformazione fondiaria, industrializzazione, infrastrutturazione (strade, porti, stradale, portuale, ecc.);
- per progetti integrati o speciali di natura settoriale (carne, ortofrutta ecc.) o di natura territoriale (progetti speciali aree interne, ecc.). La dimensione interregionale degli interventi (schemi idrici interregionali, porti, superstrade, aree di sviluppo industriale, ecc.) e la ricerca di tutte le possibili integrazioni, di tipo orizzontale o verticale degli investimenti, costituivano parametri di riferimento finalizzati ad acquisire condizioni di competitività nei territori di intervento e condizioni di efficienza della spesa pubblica, considerate economie esterne indispensabile per lo sviluppo delle realtà meridionali.

Risultati significativi della prima fase nella quale si è andata strutturando la finanza

pubblica (1950-1970) furono:

- l'ampliamento della "base produttiva", in termini di estensione, per centinaia di migliaia di ettari delle aree servite da impianti irrigui; di trasformazione fondiaria, dal latifondo alla proprietà "contadina"; di trasformazioni colturali dagli ordinamenti cerealicoli, a basso valore aggiunto, alle colture irrigue ad alto valore aggiunto; di dotazione di infrastrutture e di economie esterne per l'avvio dei processi di industrializzazione, mediante l'intervento diretto dello Stato (PPSS) e/o il decentramento di grandi gruppi industriali (FIAT, Montedison, ecc.); di grandi interventi sulla mobilità di persone e merci, ecc.;
 - la realizzazione di tassi medi di sviluppo del PIL in molte realtà meridionali superiori anche a quelli medi nazionali, tanto da avvalorare ipotesi sulla possibilità di riunificare anche economicamente l'Italia entro 20-25 anni (P. Saraceno: L'unificazione economica del Paese, 1961);
 - lo sviluppo dell'occupazione industriale e terziaria che ha assorbito quote rilevanti della riduzione della sottoccupazione agricola e dell'incremento naturale delle forze di lavoro.
- b. La seconda fase coincide con l'avvio degli istituti regionali e delle modificazioni legislative finalizzate al riadeguamento del precedente impianto istituzionale. Con l'avvio delle Regioni (1970):
- i confini regionali venivano assunti come vincolo di riferimento delle politiche economiche e della finanza

pubblica;

- venivano riportate alle decisioni regionali gran parte delle funzioni assegnate dalla Costituzione alle Regioni;
- venivano recuperati molti degli interessi più specificamente locali, parzialmente trascurati dalle politiche di intervento straordinario, con il risultato di estendere notevolmente il perimetro della finanza pubblica;
- l'intervento straordinario veniva vincolato al parere degli operatori regionali, con il risultato di moltiplicare le procedure di attuazione ed i tempi di formazione delle decisioni degli interventi;
- la dimensione interregionale diventava variabile non più dipendente dall'efficienza dell'intervento, bensì variabile dipendente da esigenze di armonizzazione degli interessi delle singole regioni coinvolte.

Perdurando l'aggiuntività dell'intervento straordinario rispetto all'intervento ordinario, il primo decennio di questa fase registrò un'ulteriore accelerazione delle dinamiche di sviluppo delle regioni meridionali, con tassi di sviluppo del PIL e dell'occupazione non dissimili da quelli medi nazionali.

In quegli anni, tuttavia, si innestarono, meccanismi conflittuali di competenze nella gestione della spesa pubblica, tra gestori regionali e gestori dell'intervento straordinario, che ebbero quali risultati, tra i tanti, quelli di:

- rendere difficoltosi i percorsi di coordinamento delle voci di spesa pubblica e dei relativi gestori degli interventi straordinari, ordinari e/o speciali (i

"...la realizzazione di tassi medi di sviluppo del PIL in molte realtà meridionali superiori anche a quelli medi nazionali..."

casi dell'intervento speciale nelle aree terremotate del 1980, ecc.). Paradossalmente i segmenti dell'intervento pubblico erano quelli più refrattari ad obiettivi di coordinamento rispetto ai segmenti privati;

- trascurare progressivamente le tematiche dell'efficienza della spesa pubblica, cui si ispirò originariamente l'intervento straordinario nonché le strategie di integrazione verticale ed orizzontale della progettazione (progetti speciali);
- moltiplicare i livelli di programmazione e le strutture di gestione delle voci di spesa pubblica, accelerando i fenomeni di sovradimensionamento del settore pubblico, scanditi nel Documento Giarda dall'aumento della quota della spesa pubblica sul PIL dal 3-3,6% nel 1970 al 53,3% nel 1990.

Questi fenomeni vanno ritenuti centrali nelle dinamiche evolutive delle realtà meridionali: essi infatti hanno contribuito alla formazione nelle aree meridionali di un nuovo blocco sociale, quello burocratico - istituzionale:

- che ha di fatto sostituito il blocco agrario identificato, sin dai primi decenni dell'unificazione politica dell'Italia, dalla letteratura meridionalistica come uno degli ostacoli principali allo sviluppo delle realtà meridionali;
- che si è andato alimentando prevalentemente e continuativamente sulla spesa pubblica di trasferimento dall'esterno;
- che ha occupato una posizione centrale nelle strutture economiche, sociali e politiche delle realtà meridionali,

determinandone negli anni successivi natura e caratteristiche delle dinamiche evolutive.

- c. La terza fase assume rilevanza a partire dagli anni di soppressione dell'intervento straordinario (1993), in coincidenza con la rilevanza che, invece, acquisivano le politiche europee di sviluppo regionale e locale. Alla luce dei molti dati disponibili ed esperienze facilmente registrabili, le voci finanziarie di sostegno europeo contribuirono a rafforzare la formazione del sovra-settore pubblico nelle realtà meridionale:

- sia moltiplicando i livelli di programmazione (tra i tanti: PIM, PSR, PON, POR, POIN, PO Fesr, PO Fse, PIT, PIS, ecc.), con l'introduzione, in modo uniforme su tutte le regioni meridionali, di nuovi strumenti e griglie finanziarie fortemente disarticolati per fondi strutturali, per assi, misure ed azioni e difficilmente armonizzabili, anche dal punto di vista nominale, agli istituti ed alle griglie programmatiche preesistenti alcune rinvenienti dagli impianti virtuosi dell'intervento straordinario;
- sia a moltiplicare, ulteriormente, le strutture di gestione della spesa pubblica, sovrapponendole e non sostituendole a quelle preesistenti dell'intervento straordinario e dell'intervento regionale (tra i tanti casi: GAL, PIT, PIR, ecc. e Comunità Montane; BIC e Consorzi di Sviluppo Industriale; ecc.).

Impatti rilevanti di questa fase, le cui caratteristiche si sono andate ulterior-

“...le voci finanziarie di sostegno europeo contribuirono a rafforzare la formazione del sovra settore pubblico nelle realtà meridionale ...”

mente consolidando negli ultimi anni, sono stati essenzialmente:

- l'interruzione dei grandi cicli infrastrutturali, che erano stati avviati nei decenni precedenti, soprattutto dall'intervento straordinario, in settori strategici del territorio meridionale, quali la grande infrastrutturazione irrigua, portuale, aeroportuale, stradale, ecc.;
- la progressiva disattenzione della dimensione interregionale nella programmazione e nella progettualità, da sempre concepita come strumento di ricucitura territoriale delle varie aree meridionali e di integrazione economica, solo parzialmente superata nella stagione 2007-2013 dai Programmi Operativi Interregionali (POIN), limitatamente ai Beni culturali e alle Energie rinnovabili;
- il rafforzamento dell'arcipelago delle strutture pubbliche di offerta di beni e servizi non vendibili;
- il conseguente aumento delle voci di spesa pubblica destinata ad alimentare il sovra-settore pubblico;
- il progressivo ristagno delle dinamiche del PIL e soprattutto la sostituzione del terziario all'industria nel processo di assorbimento delle forze di lavoro espulse dall'agricoltura e di quelle giovanili, risultanti dagli incrementi demografici;
- in questa fase, significativo, ancorché insufficientemente sostenuto, è stato il tentativo, avviato sin dagli anni successivi della soppressione dell'intervento straordinario (1993), di attivare strumenti di finanza pubblica in

capo a soggetti di sviluppo locale, (patti territoriali), concepiti come strumenti di coordinamento delle "energie" istituzionali pubbliche e private locali e di supporto del processo decisionale dei soggetti operanti sui territori meridionali.

6. In ordine all'impatto geo-economico, è sembrato opportuno utilizzare come bussola per la sua valutazione il diverso peso che nella formazione del PIL hanno le attività di produzione di beni e servizi non vendibili (settore pubblico) e le attività di produzione di beni e servizi vendibili (settore privato). Questo approccio è recentemente reso praticabile attraverso la disponibilità di dati di contabilità territoriali che ormai vengono offerti, non solo a livello provinciale, ma anche a livello dei sistemi locali del lavoro. Si ritiene che la composizione tra attività di produzione di beni e servizi vendibili (privato) ed attività di produzione di beni e servizi non vendibili (pubblico) possa considerarsi come "forma strutturale" del grado di sviluppo di un sistema territoriale: più elevata la componente privata nella formazione del PIL, più elevato il grado di sviluppo e viceversa maggiori le attività pubbliche di produzione di beni e servizi non vendibili, minore il grado di sviluppo di quel sistema.

Alla luce di questa bussola, sono oggi chiaramente individuabili nelle realtà meridionali sistemi economici, caratterizzati al loro interno da strutture produttive di beni e servizi orientate

"...è sembrato opportuno utilizzare come bussola per la sua valutazione il diverso peso che nella formazione del PIL hanno le attività di produzione di beni e servizi non vendibili ..."

alle esportazioni nonché da vincoli relazionali tra imprese ivi localizzate e da interdipendenze produttive, proprie dei modelli di sviluppo di tipo distrettuale.

Alla luce di quanto detto, nella geografia economica ed istituzionale delle realtà meridionali sono individuabili almeno **tre tipologie di sistemi economico-territoriali**, ciascuno dei quali è il riflesso della natura e della struttura della spesa pubblica quale si è andata realizzando nei rispettivi territori e delle risposte dei territori:

- a. sistemi geo-economici dinamici che hanno già raggiunto la “forma strutturale” dei sistemi economici “avanzati”. In questi sistemi la quota delle componenti private nella formazione del PIL è assimilabile a quella delle aree avanzate del Nord. Sistemi con queste caratteristiche sono quelli che si sono formati non solo lungo le fasce costiere dell’Abruzzo, del Molise, della Puglia Centrale, dell’Arco Ionico appulo-lucano, della Sicilia Orientale ecc., ma anche quelli ormai registrabili nelle cosiddette aree interne, quali l’intera area di gravitazione sull’Autostrada del Sole Frosinone-Caserta, l’Area Murghiana appulo-lucana, ecc.;
- b. sistemi geo-economici che, dotati di potenziali notevoli di risorse non utilizzate, hanno già imboccato la via dello sviluppo - o sono nelle condizioni di farlo - grazie ad una crescente mobilitazione delle componenti private: si tratta di molti dei sistemi

turistici costieri dei mari meridionali, basati sul turismo balneare e/o dei sistemi culturali e naturalistici, basati sulle varie forme del turismo culturale, già chiaramente identificati nel recente passato (quali gli Itinerari Turistici Culturali o i Parchi Nazionali). Generalmente questi sistemi, per quanto esposti alla concorrenza nazionale ed internazionale, godono di protezione “naturale” e specificamente dei vantaggi competitivi, connessi ai vincoli localizzativi nelle fasi di produzione e/o di fruizione (beni culturali);

- c. sistemi geo-economici, nei quali le attività di produzione di beni e servizi non vendibili (componenti pubbliche) hanno assunto peso assolutamente dominante non solo nella formazione del PIL, ma anche nelle strutture sociali e culturali. Caratteristica centrale di questi sistemi consiste nella circostanza che gran parte delle strutture che vi si localizzano sono destinate a gestire funzioni pubbliche o ad offrire servizi non vendibili (servizi amministrativi, funzioni di governo locale, servizi sanitari, sociali, scolastici, ecc.), fruibili prevalentemente da utenti residenti nei confini regionali, o provinciali e generano ritmi di sviluppo predeterminati non dalle capacità di sviluppo dei rispettivi sistemi e dal mercato, ma dall’ampiezza della finanza pubblica che li alimenta. Di conseguenza, le strutture ivi localizzate non solo operano senza vincoli di mercato ma in quanto operanti spesso in regi-

“...nella geografia economica ed istituzionale delle realtà meridionali sono individuabili almeno tre tipologie di sistemi economico-territoriali...”

me di monopolio possono agire senza vincoli di efficienza. Questi sistemi si vanno sempre più identificando con le città capoluoghi di regione e di provincia ed i loro hinterland.

E' importante a questo punto sottolineare che i sistemi di cui alle lettere a. e b. in quanto fondati su processi di produzione di beni e servizi vendibili sui mercati nazionali ed internazionali, presentano margini di sviluppo, la cui ampiezza è "teoricamente", non già da vincoli di utenza, bensì da abilità soggettive a penetrare sui mercati non locali, dalla capacità di saper organizzare i fattori di produzione disponibili, massimizzando la produttività e le condizioni di efficienza dei loro impieghi, anche attraverso l'applicazione della vasta gamma di innovazioni già disponibili, dalla capacità di risposta agli stimoli derivanti dal confronto costante con i competitori nazionali ed internazionali.

Caratterizzano questi sistemi, inoltre:

- i. la dimensione non locale - e di conseguenza non determinabile a priori - dei mercati di scambio dei beni e servizi prodotti dagli operatori imprenditoriali che vi si localizzano;
- ii. la tendenza degli operatori imprenditoriali ad addensarsi in aree territoriali spesso di dimensione interregionale, ai fini di massimizzare l'acquisizione di economie di scala (distretti produttivi). Il confine regionale, diventa, di conseguenza, una variabile trascurabile;
- iii. la prevalenza delle relazioni di scambio di beni e servizi "tra" gli opera-

tori imprenditoriali piuttosto che tra gli operatori e le istituzioni pubbliche;

- iv. il peso, relativamente modesto, che la dimensione politico-istituzionale ha rispetto al peso, dominante, della dimensione mercato nelle decisioni delle imprese;
- v. una capacità di assorbimento di forza di lavoro determinata dal successo che i beni e servizi ivi prodotti hanno sui mercati nazionali ed internazionali, piuttosto che dalla quantità della spesa pubblica.

I sistemi di cui alla lettera c. hanno, invece, caratteristiche inverse:

- la dimensione dell'utenza è, spesso, esclusivamente di livello locale e/o regionale e, per questa ragione, essa segna anche i limiti di crescita dei relativi processi di produzione entro confini territoriali ben definiti;
- le strutture di offerta dei servizi non vendibili sono totalmente sostenute dalle risorse pubbliche e nel caso delle regioni meridionali dalle risorse pubbliche di trasferimento dalle regioni del Nord;
- modesti o nulli, operando spesso in regime di monopolio, sono i vincoli di produttività o di confronto competitivo con il mercato nei processi di produzione dei servizi non vendibili;
- la dimensione politico-istituzionale è assolutamente prevalente rispetto alla dimensione del mercato e, di conseguenza, la non conformità dell'offerta di servizi non vendibili alla domanda non è sanzionabile dal mercato, come lo è, invece, la non conformità dei prodotti

"...le strutture di offerta dei servizi non vendibili sono totalmente sostenute dalle risorse pubbliche ..."

e servizi vendibili;

- dal punto di vista occupazionale, prevalendo le attività pubbliche, piuttosto che quelle private, la capacità di assorbimento di forza di lavoro è fissata dalla quantità della spesa pubblica e dalla sua struttura, piuttosto che dalle attività di mercato.

7. In relazione a questi impatti, è inevitabile affermare che generalmente il grado di sviluppo di un sistema economico-territoriale e la sua capacità di assorbimento di forza di lavoro sono determinabili da almeno due variabili:
- a. il peso che le attività di produzione di beni e servizi non vendibili hanno nella formazione del PIL;
 - b. il peso che le voci di spesa in conto capitale hanno nella spesa pubblica complessiva.

Nella gerarchizzazione e semplificazione che può essere avanzata, risulta:

- che i sistemi meno sviluppati, caratterizzati da capacità “strutturalmente” limitate di assorbimento di forza di lavoro, da ritmi di crescita del PIL generalmente inferiori alla media dei sistemi più sviluppati sono quelli nei quali prevalgono attività di produzione di beni e servizi non vendibili nella formazione del PIL e/o nei quali la finanza pubblica è prevalentemente composta da voci di spesa corrente;
- che, invece, i sistemi più sviluppati, caratterizzati da capacità “strutturalmente” non limitate di assorbimento di forza di lavoro; da ritmi di sviluppo del PIL generalmen-

te superiori a quelli medi dei sistemi nazionali, sono quelli nei quali prevalgono attività di produzioni di beni e servizi vendibili, orientati ai mercati nazionali ed internazionali e/o nei quali le voci di spesa in conto capitale sono relativamente elevate rispetto alla spesa pubblica complessiva.

Alla luce di questa distinzione, è fondato affermare:

- che il divario nelle dinamiche evolutive del PIL e delle capacità di assorbimento di forza di lavoro tra due categorie di sistemi economico-territoriali possa essere assunto come indicatore delle situazioni di efficienza o inefficienza tra di loro;
- che la quantità, la struttura e le caratteristiche di efficienza della spesa pubblica costituiscono strumenti strategici destinati a determinare dinamiche, scenari e margini di sviluppo dei sistemi economici;
- che la dimensione dell’utenza dei beni e servizi non vendibili, necessariamente limitata nelle piccole realtà demografiche rappresenta al tempo stesso ulteriore fattore limitativo dello sviluppo e fonte di inefficienza della spesa pubblica.

8. Si ha motivo di ritenere che in questa diversa composizione della spesa pubblica e delle strutture produttive tra settore pubblico e settore privato, ed in particolare nella crescita anomala del sovra-settore pubblico di produzione di beni e servizi non vendibili e nella diffusione delle situazioni di inefficienza, vanno individuate le piste di

“...la dimensione dell’utenza è, spesso, esclusivamente di livello locale e/o regionale e...”

spiegazione del progressivo declino della società e dell'economia, prima di tutto nazionale, e parallelamente delle regioni meridionali.

8. Questa affermazione è ampiamente confermata dalle dinamiche di lungo periodo del tasso di sviluppo del PIL delle realtà meridionali:

- superiore anche a quello medio nazionale, durante la prima fase della spesa pubblica, quando nella finanza pubblica sono prevalse voci di spesa in conto capitale e veniva allargata la base produttiva nelle attività agricole ed industriali, grazie ai grandi cicli di investimento nella infrastrutturazione irrigua, industriale, trasportistica ecc.;
- via via decrescente, anche al di sotto del tasso medio nazionale, nelle fasi successive, quando hanno assunto prevalenza le voci di spesa corrente, destinate ad alimentare il progressivo estendimento dell'arcipelago pubblico.

E' ormai convinzione generale che il divario, registrato nei ritmi di crescita dell'Italia rispetto ai principali paesi europei negli ultimi due decenni, segna, in maniera fedele:

- non solo i deficit di elaborazione e di costruzione della progettualità, di medio e lungo periodo, quale si richiedeva per far fronte al declino economico, istituzionale e sociale in atto;
- ma anche i deficit di conoscenza sistematica delle "anomalie" che intanto si producevano nei tessuti econo-

mici e sociali delle varie realtà meridionali, negli ingorghi di programmazione ai vari livelli di governo che si producevano, in assenza di coordinamento, e nella diffusione delle situazioni di inefficienza-sprechi della finanza pubblica.

Peraltro, venivano trascurati i fenomeni di radicamento fisico-istituzionale (sedi, personale, contratti, servizi, regolamenti, voci di spesa, ecc.), nelle realtà meridionali dei molti governi e dei molti segmenti di attività pubblica, derivante dalla sovrapposizione degli interventi, e soprattutto gli effetti che essi producevano in termini di aumento della spesa pubblica e, al suo interno, di progressiva estensione della quota di spesa corrente a danno della quota di spesa in conto capitale.

Questi fenomeni, sopportabili nelle fasi di espansione del PIL e della finanza pubblica, diventavano insopportabili nelle fasi di ristagno o di recessione del PIL, innestando di conseguenza situazioni di conflittualità nella destinazione della spesa pubblica tra voci di spesa di mantenimento del sovra-settore pubblico, difficilmente riducibile, e voci di spesa pubblica in conto capitale e/o di sostegno delle attività di produzione di beni e servizi per il mercato.

Peraltro, venivano trascurati i fenomeni di radicamento fisico - istituzionale (sedi, personale, contratti, servizi, regolamenti, voci di spesa, ecc.), nelle realtà meridionali dei molti governi e dei molti segmenti di attività pubblica, derivante dalla sovrapposizione degli

“...venivano trascurati i fenomeni di radicamento fisico - istituzionale (sedi, personale, contratti, servizi, regolamenti, voci di spesa etc), nelle realtà meridionali dei molti governi ...”

interventi, e soprattutto gli effetti che essi producevano in termini di aumento della spesa pubblica e, al suo interno, di progressiva estensione della quota di spesa corrente a danno della quota di spesa in conto capitale.

Questi fenomeni, sopportabili nelle fasi di espansione del PIL e della finanza pubblica, diventavano insopportabili nelle fasi di ristagno o di recessione del PIL, innescando di conseguenza situazioni di conflittualità nella destinazione della spesa pubblica tra voci di spesa di mantenimento del sovra-settore pubblico, difficilmente riducibile, e voci di spesa pubblica in conto capitale e/o di sostegno delle attività di produzione di beni e servizi per il mercato.

Conseguenze rilevate sono state, tra le tante:

- la rimozione della centralità delle questioni dello sviluppo;
- la progressiva interruzione dei grandi cicli di infrastrutturazione, avviati sin dal secondo dopoguerra;
- la progressiva rimozione delle tematiche dell'efficienza della spesa pubblica, identificata, ancora oggi nei canoni dell'U.E. come capacità di spesa delle risorse finanziarie disponibili, anziché come produttività della spesa;
- e, sotto il profilo territoriale, l'indebolimento progressivo dei sistemi economici e territoriali a prevalente orientamento verso il mercato e contestualmente il rafforzamento dei sistemi territoriali a maggiore concentrazione di strutture pubbliche e a maggiore assorbimento di spesa corrente.

10. Alla luce di queste sintetiche considerazioni, la conclusione cui perviene il Documento Giarda va ulteriormente declinata, in riferimento alle realtà meridionali.

Il settore pubblico ha bisogno di qualche decisione radicale non solo per rimediare alle inefficienze della spesa pubblica, bensì:

- per impedire che le strutture produttive delle realtà meridionali si avvino intorno alle strutture di produzione di beni e servizi non vendibili, che di per sé non hanno margini di sviluppo, in quanto basate su utenze prevalentemente regionali e quindi limitate;
- per riportare il sovra-settore pubblico entro limiti armonizzabili con il sostegno delle strutture di produzione di beni e servizi "vendibili" e quindi orientate al mercato, riequilibrando la struttura della spesa pubblica tra voci di spesa corrente e voci di spesa in conto capitale e riattivando le capacità di assorbimento di forza di lavoro da parte delle componenti produttive orientate al mercato;
- per prevenire i rischi, già in atto, di ulteriore declino del PIL e dell'occupazione nelle realtà meridionali, e specificamente in quelle a prevalente attività pubbliche, fortemente sensibili alle dinamiche dei trasferimenti di spesa pubblica dall'esterno. Per queste realtà, in assenza di radicali modificazioni della spesa pubblica, è alto il rischio di declino irreversibile, in termini di PIL e di occupazione, in relazione;
- alla necessità di contribuire a ridurre i vincoli esterni del debito pubblico;
- agli scenari di diffusione dei principi dell'

“...il Documento Giarda va ulteriormente declinata, in riferimento alle realtà meridionali...”

autonomia delle entrate e delle spese, sancite dal titolo V della Costituzione e dalla legislazione di attuazione.

Analizzando questi effetti dal punto di vista dei soggetti decisori dei programmi di allocazione settoriale e territoriale delle risorse pubbliche, assume plausibilità l'ipotesi che, nelle attuali condizioni di risorse pubbliche scarse ed in assenza di modificazioni strutturali, ulteriori immissioni di risorse pubbliche nei sistemi a forte componente pubblica corrono il rischio di alimentare soltanto il sovra-settore pubblico, nel quale si concentrano le strutture di produzione di beni non

vendibili, non orientate verso il mercato, senza generare sviluppo.

Assume di conseguenza plausibilità l'ipotesi inversa, quella cioè di ritenere che solo la "normalizzazione" delle strutture pubbliche, riducendone i fabbisogni per l'autoalimentazione, consente di liberare risorse destinabili invece a rivitalizzare processi produttivi di beni e servizi vendibili sui mercati nazionali ed internazionali, aumentando le condizioni di competitività delle economie regionali nel loro insieme.

Riquadro: principali fonti di inefficienza – sprechi nella gestione della spesa pubblica.

A. Inefficienza produttiva, per sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche.

Rientrano in questa definizione – la più ovvia e semplice – gli eccessi di spesa che derivano dall'utilizzo in un singolo comparto che produce beni di consumo collettivo, di una quantità di fattori produttivi eccedente quella richiesta dalle tecniche di produzione utilizzate, le assegnazioni di benefici finanziari a soggetti che non li necessitano, l'utilizzo di tecniche di produzione più costose invece di altri modi di produzione accompagnati da minori costi, e così via.

B1. Inefficienza gestionale, per il mancato livellamento dei benefici associati alle diverse tipologie di spesa, quindi per cattiva allocazione delle risorse disponibili.

Rientrano in questa definizione tutti i mix di servizi pubblici offerti alla collettività che, al margine, presentano benefici per la collettività molto diversi tra di loro. La situazione si presenta quando il livello complessivo della spesa pubblica, sia o non sia esso corretto dal punto di vista del sistema economico, non è bene allocato tra i diversi usi alternativi: le risorse investite in un'attività generano risultati (utilità pubblica) minori di quelli che si otterrebbero se parte delle stesse risorse fosse investita in un'altra attività o settore. Le decisioni sulla spesa pubblica non incorporano normalmente procedure che formino la valutazione comparata dei benefici delle diverse attività finanziate con le tasse o con il debito: come conseguenza, coesistono, nella struttura della spesa pubblica italiana, attività e interventi che, al margine, presentano benefici per la spesa

pubblica italiana, attività e interventi che, al margine, presentano benefici per la collettività molto diversi tra di loro. Ci sono spazi per ridurre la spesa pubblica o per modificarne la struttura.

B2. In qualche caso, sono avviate o continuate attività pubbliche che generano benefici al cittadino nulli o inferiori ai costi di produzione.

La terza tipologia di inefficienze riguarda la valutazione se i benefici marginali associati a un particolare intervento pubblico giustificano la sua permanenza nell'ambito dell'interesse pubblico o se non meritano di essere rimossi o nemmeno avviati. Questo secondo caso attiene in particolare alla questione degli investimenti pubblici. E' evidente che i criteri B1 e B2 sono, nelle applicazioni pratiche, fortemente interrelati.

C. Inefficienza macro-economica, per l'avvio o il mantenimento di spese i cui benefici non compensano i costi (minore crescita economica) causati dall'elevata pressione tributaria.

In questa definizione sono incluse quelle attività o, più in generale, quei livelli di spesa il cui finanziamento, sia esso a mezzo tributi o a mezzo debito, esercita una influenza negativa sulle capacità di crescita dell'economia. In questo caso il costo dell'intervento pubblico è misurato solo dalla perdita di prodotto o di reddito nazionale. La decisione pubblica è tenuta a mettere a confronto i benefici dell'intervento pubblico, quale che esso sia, con il costo definito in termini della minore crescita economica che esso determina rispetto a un'ipotetica crescita potenziale che sarebbe realizzata senza quel prelievo tributario e quel debito pubblico.

Spazio Aperto
Dicembre 2011

Periodico della
Territorio s.p.a.

Direttore Responsabile
Raffaele Paradiso

Direzione, redazione e stampa
Via Di Giura - Centro Direzionale
85100 Potenza
Tel 0971-441404
Fax 0971-51852

Registrazione
Registro Stampa n. 403/10
Registro della Volontaria Giurisdizione n. 365/10
presso il Tribunale di Potenza