



Politiche pubbliche italiane: il persistente divario tra Nord e Sud

Gianfranco Viesti

Docente di Economia applicata, Università di Bari
<profgviesti@gmail.com>, X @profgviesti

autonomia finanziaria • coesione economica e sociale • decentramento • finanza pubblica • investimento pubblico • mezzogiorno • occupazione • politica economica • politica industriale • regione • spesa pubblica • sviluppo economico • welfare

Tra gli strumenti per ridurre le diseguaglianze territoriali, le politiche pubbliche possono dimostrarsi particolarmente efficaci, riuscendo a contrastare le dinamiche socioeconomiche di segno opposto. Considerando il nostro Paese, caratterizzato da un annoso divario tra Regioni centrosettentrionali e meridionali, quali politiche sono state adottate? Quale impatto hanno avuto? Che prospettive si aprono con lo scenario dell'autonomia differenziata?

L'Italia si caratterizza da tempo per un marcato divario regionale fra Centro-Nord e Mezzogiorno. Non è certo una condizione unica: moltissimi Paesi hanno al loro interno sensibili disparità, ma il caso italiano si distingue perché le Regioni più forti e quelle più deboli costituiscono due grandi macroaree separate fra loro, tra cui le differenze, riconducibili a vicende storiche diverse, sono rimaste sempre sensibili. Questo contributo si propone di analizzare i divari regionali alla luce dell'effetto prodotto dalle politiche pubbliche italiane¹.

1. Le radici dei divari territoriali

Contrariamente a quanto molti ritengono, le disparità regionali non sono solo, o soprattutto, il frutto delle condizioni locali, cioè dei meccanismi

Le opinioni espresse nell'articolo sono esclusivamente dell'A. e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ente presso cui opera.

¹ La materia è sconfinata, ricca di dati e analisi scientifiche. Per comodità di lettura, si eviterà di appesantire il testo con cifre e citazioni. Per fonti, misurazioni e approfondimenti, cfr Viesti 2021, in particolare la seconda parte. Per la letteratura internazionale, cfr Venables 2024.

di funzionamento della politica, dell'economia e della società nelle aree deboli e del sistema di valori e comportamenti collettivi che le caratterizza. Certo, questi aspetti contano, ma condotte locali "virtuose", per quanto auspicabili, non sono in grado di sovrastare i meccanismi che reggono i macrosistemi socioeconomici. **Il miglior sindaco del mondo può agevolare, ma di certo non determinare lo sviluppo della sua comunità.** Tuttavia, la narrazione, molto diffusa in Italia, che lega le sorti delle Regioni e delle città ai comportamenti dei suoi abitanti, pur essendo priva di grande sostanza scientifica, ha un indubbio peso comunicativo. Come conseguenza si tende a trascurare l'effetto che hanno le condizioni generali e le scelte compiute a livello economico e politico, e si finisce con il colpevolizzare "chi è indietro": anche in chiave territoriale, la "tirannia del merito", per riprendere il titolo di un noto libro del filosofo statunitense Michael J. Sandel (2021), postula che, se sei povero, è colpa tua. Non è così. In tutto il mondo, soprattutto nel XXI secolo, potenti forze economiche e tecnologiche hanno favorito l'agglomerazione delle attività in luoghi già sviluppati, ampliando le disparità e i divari territoriali, che sono in sensibile aumento in quasi tutti i Paesi avanzati. I meccanismi economici che possono favorire la convergenza, in particolare l'afflusso di capitali e tecnologie dalle aree forti a quelle deboli, sono ostacolati da dinamiche di segno opposto.

Nel capitalismo contemporaneo, il libero mercato acuisce le disparità, interpersonali e territoriali. Solo politiche pubbliche di ampio respiro possono condizionarne il funzionamento, rallentando o provando a invertire i processi di polarizzazione, ma esse si dimostrano deboli, in particolare in Italia, anche per la tirannia del merito, che porta a concentrare attenzioni e risorse verso chi sta già meglio. Si tratta di una scelta miope: innanzi tutto si trascura il perseguimento di una minore disuguaglianza fra i singoli, poiché le condizioni dei luoghi in cui si vive sono una componente sostanziale delle disparità interpersonali. In secondo luogo si rinuncia a promuovere un miglior andamento economico del Paese nel suo insieme: storicamente la crescita economica dell'Italia è sempre stata più robusta nei periodi in cui le aree deboli hanno avuto tassi di crescita maggiori di quelle forti, o comunque molto positivi. Infine si mina il funzionamento stesso della vita democratica, poiché i cittadini delle aree deboli finiscono col maturare distacco e sfiducia per la vita collettiva e possono esprimere sostegno a chi offre loro protezione o compensazioni anche di breve durata.

A ciò si aggiunga che nel XXI secolo le disparità territoriali tendono ad ampliarsi anche a causa della radicale transizione demografica. Il permanere di divari socioeconomici influenza i flussi migratori: a differenza del passato, la popolazione è in calo, mentre la scarsa immigrazione dall'estero e la forte emigrazione dal Mezzogiorno ne aggravano, in un circolo vizioso, le difficoltà di sviluppo (Viesti 2019).

2. Il ruolo delle politiche pubbliche

Passiamo a esaminare le politiche pubbliche nella loro concretezza. La distinzione fra quelle con una diretta finalizzazione al riequilibrio territoriale e quelle più generali pare di limitata utilità, sebbene vi si faccia ampio ricorso: queste ultime, infatti, che muovono risorse assai più ingenti, hanno molto spesso un sensibile impatto geografico. La stessa considerazione è valida per la distinzione fra politiche con diretto contenuto economico e quelle che riguardano altri ambiti. **Le misure adottate per la salute o l'istruzione apparentemente non hanno un impatto immediato sul PIL, ma hanno un effetto decisivo sul benessere delle persone** e, in modo indiretto, un forte effetto di lungo periodo sull'economia. Infine, vanno considerate le politiche di spesa tanto corrente

Spesa corrente e spesa in conto capitale

La spesa corrente include le spese per il funzionamento delle PA (ad esempio, gli stipendi dei dipendenti pubblici, le medicine a carico del Servizio sanitario nazionale, il riscaldamento degli edifici pubblici, ecc.) e per far fronte alle obbligazioni pubbliche (come pensioni e interessi passivi sul debito). Le spese in conto capitale sono invece gli investimenti delle PA (ad esempio, nuove infrastrutture) e i trasferimenti in conto capitale, compresi i contributi a investimenti realizzati da altri soggetti.

quanto in conto capitale: queste ultime formano la grande maggioranza dei programmi delle politiche di coesione europee (i Fondi strutturali) e italiane (il Fondo sviluppo e coesione, FSC), così come del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Sono molto importanti per modificare le dotazioni di capitale pubblico e privato, ma restano di dimensione assai minore rispetto alla spesa corrente.

Per sua natura, l'intervento pubblico tende a ridurre le disuguaglianze territoriali. La tassazione progressiva, teoricamente

vigente in Italia, trasferisce risorse dai cittadini più abbienti, che sono più che proporzionalmente presenti nelle Regioni più ricche, alle finanze pubbliche. Invece la spesa pubblica è spesso parametrata al numero di cittadini, a prescindere dalle condizioni di reddito, e quindi si distribuisce più uniformemente sul territorio. Anche se non mancano problemi e contraddizioni, si spiega così perché in periodi di espansione dell'intervento pubblico, com'è avvenuto in Europa occidentale nel Secondo dopoguerra, a parità di altre condizioni le disuguaglianze territoriali tendono a ridursi. Al contrario, politiche di austerità, come quelle sperimentate in Italia e in altri Paesi europei in tempi recenti, tendono a parità di altre condizioni ad amplificare le disuguaglianze (cfr Bossi 2024).

Nel quadro di queste considerazioni generali, passiamo ora a esaminare alcuni capitoli specifici delle politiche pubbliche nel nostro Paese e il loro impatto sulle disparità territoriali.

a) Fiscalità

La riduzione della progressività dell'imposizione fiscale, la crescente difficoltà nel tassare i redditi diversi da quelli da lavoro, la moltiplicazione di esenzioni, cedolari e detrazioni fiscali, hanno fatto sì che **si sia ridotta l'azione redistributiva del bilancio pubblico italiano fra cittadini e, quindi, fra territori**. L'applicazione, in parte distorta, delle regole del federalismo fiscale, cui si accennerà più avanti, ha anche fatto sì che, a parità di composizione familiare e di reddito, i contribuenti del Mezzogiorno sperimentino aliquote più elevate, a causa delle sovraimposte comunali e regionali. Lo scarto fra Campania e Alto Adige supera i due punti percentuali.

b) Investimenti pubblici

Gli investimenti pubblici sono stati le grandi vittime dei programmi di austerità del nostro Paese, specie tra il 2010 e il 2020. Sono diminuiti moltissimo, perché per risparmiare è molto più semplice intervenire su di essi, di fatto cancellandoli, che sulla spesa corrente. **Gli investimenti stanno ripartendo con il PNRR, ma il rischio è che tornino a fermarsi dopo il 2026, con il rinnovato Patto di stabilità e crescita dell'UE**. Il confronto fra il quadro attuale e quello del "miracolo economico", che cambiò il volto dell'Italia, è impressionante. La caduta degli investimenti pubblici penalizza più intensamente il Sud, la cui dotazione di infrastrutture economiche e sociali è assai minore da ogni punto di vista. La spesa per investimenti pro capite è simile fra Nord e Sud, a differenza di quanto avveniva nella seconda metà del Novecento e di quanto avvenuto anche in questo secolo tra la parte orientale e quella occidentale della Germania. Le politiche di coesione, che si rivolgono prevalentemente al Sud, correggono solo in parte questa distorsione. Un esempio paradigmatico in tal senso è il progetto, positivo e di grande impatto, dell'alta velocità ferroviaria, che ha sinora interessato marginalmente il Mezzogiorno; esso ha ampliato le disparità, anche perché si è molto ridotta la spesa per le linee ordinarie.

Una minore disponibilità di capitale pubblico, specie in un territorio come quello meridionale, lontano dall'Europa, dall'orografia aspra e assai articolato in territori molto distanti fra loro, rappresenta un forte vincolo allo sviluppo economico e al benessere dei cittadini. Si noti che la Costituzione prevede interventi speciali a tal fine e che la L. 5 maggio 2009, n. 42, che ha codificato le norme per il finanziamento di Regioni e Comuni, stabilisce che per generare servizi pubblici in pari quantità e qualità nelle diverse aree del Paese, si debba provvedere a una perequazione infrastrutturale. Questa disposizione non è mai stata attuata; anzi, il piccolo fondo stanziato ad hoc, ma mai reso operativo, è stato quasi azzerato con la Legge di bilancio per il 2024 (L. 30 dicembre 2023, n. 213).

c) Politiche industriali

Le politiche pubbliche svolgono un ruolo molto importante anche per accompagnare i processi di trasformazione strutturale delle imprese: innovazione, dimensione aziendale, specializzazione tecnologica. **In tutta Europa, le politiche industriali si sono fortemente ridotte a partire dagli anni '90**, a seguito di una decisa svolta ideologica secondo cui andavano limitate quasi esclusivamente alla tutela della concorrenza. Questa scelta ha prodotto un maggior sviluppo imprenditoriale nelle aree con le migliori condizioni localizzative. L'Italia ha seguito questo indirizzo, riducendo nettamente i contributi alle imprese. Per molti motivi essi vanno utilizzati con misura all'interno di approcci strategici di politica industriale, tuttavia la loro drastica riduzione ha penalizzato ancora una volta le aree deboli. Lo dimostra la nettissima differenza con quanto avvenuto negli anni '60 e '70 quando, pur con significative criticità (errori, distorsioni, preferenza per grandi impianti ad alta intensità di capitale e energia), grazie agli interventi di politica industriale, in Abruzzo, Campania e Puglia è stata costruita la non piccola base industriale del Sud. Le imprese nate allora rappresentano ancora oggi una componente di fondamentale importanza del tessuto produttivo meridionale. **Di recente, per i mutamenti geoeconomici e tecnologici, la politica industriale è ritornata al centro dell'attenzione in Europa**, finanziata anche con il Fondo NextGenerationEU. **In Italia essa si sta traducendo in misure automatiche di sgravio fiscale**, le cosiddette Transizioni 4.0 e 5.0², che per propria natura fanno affluire risorse in misura nettamente prevalente nelle aree dove il tessuto produttivo è già ampio e diversificato.

3. L'impatto dei servizi pubblici

Veniamo alla spesa corrente e ai servizi pubblici. In base alle poche comparazioni disponibili, l'Italia emerge come un Paese nel quale alle disparità territoriali dei redditi corrispondono disparità nella quantità e qualità dei servizi pubblici, sia nazionali sia locali: questo non accade in Francia e Germania, mentre in Spagna si verifica con intensità minore che in Italia.

a) Welfare e pensioni

Il welfare italiano è particolarmente indirizzato verso la previdenza: le pensioni ne rappresentano la componente di gran lunga più importante e ne vengono erogate molte di più al Nord che al Sud, a causa delle diverse

² Per il biennio 2024-2025, le imprese italiane possono accedere a due distinti piani di incentivi, Piano Transizione 4.0 e Piano Transizione 5.0, finanziati attraverso il PNRR con finalità diverse: il primo sostiene la transizione digitale delle imprese, il secondo quella ecologica.

vicende occupazionali dei decenni passati. Anche se al Sud e in alcune aree del Centro, specie durante la Prima Repubblica, sono stati concessi trattamenti di invalidità su base discrezionale e clientelare, per numero e importo sono incommensurabili con quelli di vecchiaia e anzianità. Questi ultimi sono in larga parte finanziati dalle contribuzioni individuali; tuttavia, alcuni trattamenti, specie tra quelli di anzianità, sono stati a lungo particolarmente favorevoli, anche a carico della finanza pubblica.

La concentrazione del welfare sulle pensioni ha lasciato più scoperti altri capitoli di cui beneficerebbe in particolare il Mezzogiorno: famiglia, minori, povertà. Non a caso, il reddito di cittadinanza, misura universale di contrasto alla povertà, ha erogato risorse soprattutto nel Mezzogiorno. Pur con tutti i suoi difetti di costruzione, ha svolto un ruolo breve, ma importante, per contrastare la povertà, specie minorile, nel Mezzogiorno, riducendo così anche la presa della criminalità sulle famiglie in condizioni più difficili. Come noto, esso è stato recentemente eliminato e sostituito da interventi di impatto assai più contenuto (Bertoluzza 2023).

b) Sanità

Il Servizio sanitario nazionale (SSN) ha sempre mostrato profonde disparità fra Nord e Sud, a motivo del suo sviluppo storico. La sua sostanziale regionalizzazione, a partire dagli anni '90, non ha giovato alla loro riduzione. I criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale sono basati sull'età e ignorano la forte domanda di salute dovuta alla deprivazione sociale, determinando nel XXI secolo un sottofinanziamento relativo della sanità al Sud. I livelli essenziali di assistenza vengono attentamente monitorati; ma, dati i criteri generali di riparto del Fondo, il loro mancato raggiungimento non determina alcun fabbisogno finanziario. L'assenza di meccanismi nazionali di intervento e di garanzia ha lasciato la sanità nelle mani delle Regioni, favorendo commistioni, anche gravi, fra interessi politici e organizzazione del servizio.

I Piani di rientro previsti dal 2006, prevalentemente per le Regioni meridionali, hanno mirato esclusivamente a ridurre le spese, producendo un ampliamento del divario nelle strutture e nei servizi, che si è tradotto a sua volta in una forte emigrazione sanitaria verso il Nord. Tuttavia, il costo delle cure dei cittadini del Sud negli ospedali del Nord resta a carico delle Amministrazioni di origine: un circolo vizioso che rende ardui i miglioramenti della situazione meridionale. Pur registrando ancora risultati complessivamente molto positivi in termini di aumento della durata della vita in salute e riduzione delle morti evitabili, il SSN è, in comparazione europea, fortemente sottofinanziato. Per questo **la quota di spesa diretta delle famiglie per la sanità è fra le più alte in Europa;** questo significa che in parte la possibilità di tutelare la propria salute dipende dalle disponi-

bilità di reddito delle famiglie, con una penalizzazione dei ceti più poveri. La assai positiva costruzione di un servizio di sanità territoriale omogeneo in tutta Italia, prevista dal PNRR, è ancora soggetta a sostanziali incertezze.

c) Istruzione

L'istruzione scolastica è erogata in tutta Italia secondo standard sostanzialmente simili, con notevoli miglioramenti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Tuttavia, **la scuola non riesce a compensare con successo l'impatto delle condizioni delle famiglie e dei tessuti sociali di provenienza degli studenti**: questo si traduce al Sud in alti tassi di abbandono prima del conseguimento del diploma e in una preparazione degli studenti significativamente inferiore, per quanto sia possibile misurarla con le prove IN-VALSI. Questo dipende anche dalle fortissime disparità nella disponibilità di servizi ancillari, soprattutto le mense e i servizi che consentono la scuola a tempo pieno, specie nella primaria. Viene stimato dalla SVIMEZ (2024) che alla fine della primaria un allievo del Sud abbia ricevuto un anno di tempo scuola in meno rispetto a un coetaneo delle Regioni più avanzate.

Quanto all'università, da quindici anni è in corso un processo di contrazione selettiva e cumulativa del sistema, con una riduzione del finanziamento, già assai modesto in comparazione europea, **e la concentrazione dei relativi tagli sugli atenei del Centro-Sud e del Nord periferico**. Ne è conseguita una sensibile riduzione dell'impatto dell'università nel Mezzogiorno, dove sono molto diminuiti gli studenti: non solo per le dinamiche demografiche, ma soprattutto per le limitate iscrizioni dopo il diploma, dovute all'incremento della tassazione e alla modestia del finanziamento del diritto allo studio, e per la forte emigrazione verso gli atenei di Lombardia ed Emilia, grazie alle migliori prospettive di lavoro. A differenza di quanto sperimentato in Germania, non vi sono state politiche per mitigare questi

ANVUR

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), istituita nel 2006, è diventata operativa nel 2011. Valuta la qualità delle università e degli enti di ricerca ed elabora i parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali, inclusa la determinazione dei LEP.

effetti; anzi, la tirannia del merito, che nel mondo universitario ha preso le sembianze della discutibilissima Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), continua ad amplificare questi scarti.

4. Enti locali e decentramento

Molti importanti servizi vengono forniti alle collettività da Regioni ed Enti locali. Con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 c'è

stata una forte accelerazione del decentramento. Esso implica che Regioni ed Enti locali si finanziano almeno in parte con tributi propri. **La forte differenza delle basi imponibili dovute alle disparità di reddito, presente in tutti i Paesi, e in particolar modo in Italia, impone meccanismi perequativi.** La nostra Costituzione disegna un sistema, per la verità assai complesso, per combinare decentramento e uguaglianza territoriale, lasciando inalterati i privilegi delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle ordinarie. Questo sistema è basato sulla determinazione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare ovunque ai cittadini. Misurate in base a un costo standard efficiente, queste prestazioni determinano un fabbisogno finanziario, che va comparato con la capacità fiscale dei diversi territori: laddove essa sia insufficiente, lo Stato dovrebbe intervenire con fondi perequativi. Il sistema, a quasi venticinque anni dalla sua definizione, è lontanissimo dall'essere attuato e i meccanismi di finanziamento della sanità sono nella sostanza assai diversi da questo modello.

Se nulla è stato fatto per le Regioni, qualche passo in più si è registrato per i Comuni. La rilevazione dei servizi erogati e dei finanziamenti storici ottenuti in passato ha fatto emergere enormi disparità a svantaggio del Sud. Contrariamente a quanto molti ritengono, **la spesa pubblica per abitante, anche al netto dei trattamenti pensionistici, è molto inferiore nelle Regioni a statuto ordinario del Sud, e nei loro Comuni, rispetto al Centro-Nord.** Anche il personale degli Enti locali è di gran lunga inferiore: in rapporto alle rispettive popolazioni, Napoli e Bari hanno la metà dei dipendenti comunali di Bologna e Firenze.

Questo stato di fatto avrebbe dovuto comportare ingenti e crescenti flussi perequativi che, per carenza di risorse di bilancio e per scelta politica, non si sono mai avuti. Ben poco è stato fatto per la determinazione, e poi la garanzia, dei LEP, che sono alla base di tutto il sistema; essi sono teoricamente previsti, insieme al completamento di tutti i meccanismi di finanziamento, da una delle riforme del PNRR, da attuare per il 2026. Sono da registrare alcune esperienze positive, come nel caso degli standard definiti per gli asili nido e dei loro progressivi meccanismi di finanziamento. Si pensi che, in precedenza, laddove non c'era il servizio, il fabbisogno era stato posto uguale a zero: una delle vicende più simboliche degli ultimi anni. Altrettanto simbolica è la considerazione che, invece di provvedere a mettere a regime un sistema con regole uguali per tutti e standard che iniziano a convergere, si stia discutendo dell'autonomia regionale differenziata (Viesti 2023, Cerniglia 2024), che potrebbe acuire queste disparità. I meccanismi di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, infatti, possono configurare un grande vantaggio per le Regioni "ad autonomia differenziata", anche a danno delle altre.

5. Le sfide per il futuro

Il disegno e l'attuazione di attente politiche pubbliche sono decisivi per la riduzione delle disparità territoriali, ma il loro assetto è divenuto nel corso del XXI secolo sempre meno favorevole a questo scopo, a causa dei meccanismi di allocazione di prelievo e spesa e della mancanza di regole e strumenti che possano assicurarne il maggiore impatto. Questi temi, pur di grande rilevanza, non sono presenti nell'agenda della politica italiana.

Il contrasto alle disuguaglianze, specie in confronto con i primi decenni della Repubblica, ha perso decisamente centralità. La stessa ottica temporale delle politiche si è molto accorciata. Esse si sono ridotte a una manutenzione dell'esistente e alla ricerca del massimo consenso di breve periodo, ma **il contrasto alle profonde, storiche, disparità territoriali italiane richiede azioni coerenti e di lungo termine.** In particolare, la sinistra, storicamente più attenta ai temi dei divari sociali e territoriali, pare averli quasi del tutto abbandonati in questo scorcio di secolo. L'implicazione di questa ultima considerazione è che senza un profondo rilancio della questione meridionale sul piano culturale e politico difficilmente potranno esservi interventi che davvero contribuiscano a ridurre gli aspetti più preoccupanti.

Risorse

- BERTOLUZZA G. (2023), «Che cosa succederà dopo il Reddito di cittadinanza? Le misure di contrasto della povertà del Governo Meloni», in *Aggiornamenti Sociali*, 8-9, 455-462.
- BOSSI M. (2024), «L'erosione dei redditi degli italiani», in *Aggiornamenti Sociali*, 8-9, 482-485.
- CERNIGLIA F. (2024), «Autonomia differenziata: un salto nel vuoto», in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7, 390-397.
- SANDEL M.J. (2021), *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Feltrinelli, Milano.
- SVIMEZ (2024), *Rapporto SVIMEZ 2023. L'economia e la società del Mezzogiorno. Cittadinanza, lavoro, imprese: l'inclusione fa crescere*, Il Mulino, Bologna.
- VENABLES A. (2024), *The case for place-based policies*, CEPR Policy Insight, n. 128, CEPR Press, Parigi-Londra.
- VIESTI G. (2023), *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma.
- (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari-Roma.
- (2019), «La questione meridionale tra demografia e lavoro», in *Aggiornamenti Sociali*, 11, 720-729.