

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI



RIFORME E SPESA PUBBLICA
Prospettive internazionali e dinamiche
dell'Italia e del Mezzogiorno



Quaderno n. 1/2023

Direttore responsabile: Tommaso Miele
Direttore scientifico: Francesco Saverio Marini

Comitato scientifico

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequatrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Quaderni della Rivista: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Ernesto Capasso e Anna Rita Bracci Cambini

Editing: coordinatore: Eleonora Di Fortunato
Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellicchia

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 1/2023

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele

RIFORME E SPESA PUBBLICA

**Prospettive internazionali e dinamiche dell'Italia
e del Mezzogiorno**

Indice

Alfonso Celotto, <i>Riforme e spesa pubblica: una premessa</i>	1
Amedeo Lepore, <i>Spesa pubblica e riforme: il Pnrr, aspetti cruciali di una storia recente</i>	3
Giuseppe Coco, <i>Saldi di bilancio e struttura della spesa pubblica. Il poco misterioso mistero della fine della crescita in Italia</i>	21
Andrea Pomella, <i>Deficit spending e governo internazionale della moneta. Dalle riforme strutturali del Washington consensus alla multipolarità valutaria (1989-2022)</i>	33
Stefania Ecchia, Angelina Marcelli, Serena Potito, <i>Le riforme nittiane e la spesa pubblica tra le due guerre mondiali (1912-1933)</i>	39
Stefano Palermo, <i>Riformare l'intervento straordinario. Gli effetti delle leggi per l'industrializzazione nelle nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993)</i>	51
Marco Santillo, Gerardo Cringoli, <i>Spesa pubblica e Mezzogiorno: gli anni delle riforme mancate (1973-2014)</i>	63
Maria Rosaria Alfano, Claudia Cantabene, <i>Spesa sanitaria e speranza di vita in Italia: un'analisi regionale</i>	77
Alessandro De Iudicibus, <i>Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020</i>	91
Potito Quercia, <i>La spesa della Regia Aeronautica (1923-1945)</i>	113

RIFORME E SPESA PUBBLICA: UNA PREMESSA

Alfonso Celotto (*)

Perché andò in crisi l'Impero Romano. Alcuni indicano le epidemie, la corruzione politica e la decadenza morale, la crescita della disuguaglianza economica, l'aumento dei costi militari, la diminuzione della produttività agricola e la diminuzione dell'efficienza delle infrastrutture e del governo. O ancora le guerre civili per la lotta imperiale, le pressioni dei barbari dalle frontiere, le rivalità con altre potenze imperiali e la pressione demografica.

Ma negli ultimi decenni prende sempre più strada l'idea che una delle cause principali del crollo di quell'impero potente e gigantesco fu molto probabilmente l'aumento dei costi della spesa pubblica: l'incremento del costo dell'esercito e della burocrazia, con un sistema fiscale più oppressivo che efficiente.

Alla lunga, la conclusione della politica espansionistica che fece mancare le usuali risorse del bottino di guerra, la diminuzione della moneta circolante (la produzione delle miniere era inferiore alla richiesta di metalli preziosi), la scarsità e quindi l'aumento del prezzo di mercato degli schiavi, resero le spese sempre più insostenibili, mentre la pressione fiscale si rivelava inefficace. Lo Stato conosceva un solo mezzo di intervento che non aumentava ulteriormente la pressione fiscale: la svalutazione della moneta, tramite la riduzione di peso delle monete (il primo ad operare in tal senso fu Nerone, al fine di poter meglio sostenere la sua personale politica di prestigio e di grandi spese). La conseguenza, evidente in tutta la sua drammaticità nel corso del Tardo Impero, sarà un'inflazione galoppante. Fino a provvedimenti tristemente famosi come l'editto del 301 d.C. di Diocleziano, *De Pretiis Rerum Venalium*, che stabilì i prezzi massimi di quasi tutte le merci. Così fissò il prezzo di oltre duemila beni e servizi: dai 12 denari per una libbra di carne di maiale, ai 25 per una giornata di lavoro di un bracciante fino ai 150.000 per una libbra di seta colorata con la porpora o per un leone vivo (!), che erano i beni più costosi di tutti. Provvedimento burocraticamente complicatissimo ma con effetti praticamente nulli, se non l'ulteriore sviluppo del mercato nero.

Questa breve premessa storica per ricordare come il problema della spesa pubblica sia antico come il mondo, perché da sempre le organizzazioni statali, monarchiche o democratiche che fossero, hanno avuto il problema di dover finanziare le spese di governo, le opere pubbliche, le guerre.

È nell'ultimo secolo, con l'emersione dei diritti sociali, che la spesa pubblica degli Stati è di molto aumentata, per finanziare anche i servizi sanitari, di istruzione, di assistenza e previdenza.

Lo Stato sociale è forse stato il più grande mezzo per attuare le politiche di eguaglianza sostanziale, ma ha anche comportato l'aumento della pressione fiscale e del debito pubblico, che continuano a essere i due metodi classici di finanziamento della spesa pubblica.

Questo quaderno vuole tornare ad aprire il dibattito su un tema antico, ma sempre molto attuale, specialmente nel nostro Paese, con una grande spesa per i diritti sociali, ma anche con un imponente debito pubblico.

In apertura Amedeo Lepore ci ricorda quanto il rapporto tra spesa pubblica e riforme sia un nodo essenziale della storia economica dell'Italia e della sua incompiutezza, ma rappresenti anche un aspetto cruciale delle vicende odierne e della capacità di trasformazione del Paese di fronte a uno dei Piani più imponenti di modernizzazione degli ultimi settant'anni, come il Pnrr.

Il quaderno si declina poi con riflessioni più settoriali.

Alcuni dei saggi che seguono approfondiscono i profili storici.

Come il lavoro di Stefano Palermo, che ripercorre l'intervento straordinario per l'industrializzazione del Sud e le nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993). A cui segue anche cronologicamente il saggio di Marco Santillo e Gerardo Cringoli, che affrontano il tema della spesa pubblica e delle *policy* governative in favore dello sviluppo del Mezzogiorno dagli anni Settanta.

Stefania Ecchia, Angelina Marcelli e Serena Potito guardano ancora più indietro, con una analisi delle riforme nittiane e la spesa pubblica tra le due guerre mondiali; mentre Potito Quercia effettua una analisi di settore sulla spesa della Regia Aeronautica (1923-1945).

Problematiche più rivolte al presente sono esaminate da Giuseppe Coco, con un'analisi comparativa della struttura della spesa pubblica in Italia e alcuni Paesi dell'Unione europea; Alessandro De Iudicibus esamina origini ed evoluzione della politica di coesione: un *excursus* storico e comparativo delle programmazioni europee

(*) Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi Roma Tre.

dal 1988 al 2020. E Maria Rosaria Alfano e Claudia Cantabene si concentrano su uno dei nodi aperti della spesa pubblica italiana, quella sanitaria, con un'analisi anche regionale.

Il saggio di Andrea Pomella ha un taglio di respiro comparato, con l'analisi della crisi del Washington Consensus e le sue implicazioni geopolitiche e geo-economiche fino ai fenomeni più recenti, come la de-dollarizzazione e la creazione di aree valutarie, dopo la guerra in Ucraina.

Questo quaderno è, insomma, non soltanto un'analisi, ma anche un invito ad aprire il dibattito e continuare la riflessione su un tema da sempre centrale per le politiche pubbliche e il buon funzionamento della macchina statale.

* * *

SPESA PUBBLICA E RIFORME: IL PNRR, ASPETTI CRUCIALI DI UNA STORIA RECENTE

Amedeo Lepore (*)

Abstract: Il rapporto tra spesa pubblica e riforme è un nodo essenziale della storia economica dell'Italia e della sua incompiutezza, ma rappresenta anche un aspetto cruciale delle vicende odierne e della capacità di trasformazione del Paese di fronte a uno dei Piani più imponenti di modernizzazione degli ultimi settant'anni. Attraverso questo contributo si intende fornire una visione di contesto del complesso intreccio tra investimenti e riforme, come base costitutiva del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Inoltre, si esamina il percorso della controversa attuazione del Piano a livello nazionale, giunta a un punto decisivo per il suo successo o meno. A questo proposito, si fa ricorso alle fonti attualmente esistenti per una valutazione dello stato di avanzamento degli interventi, a cominciare dalla relazione semestrale della Corte dei conti, ma considerando anche documenti e materiali prodotti da altri enti (Servizio studi della Camera, Anac e Cresme; The European House; Ocpi; DPCoe; Svimez; Istat; Openpolis; Astrid; Merita), in assenza di una disponibilità diretta dei dati e degli esiti del monitoraggio in corso da parte delle istituzioni nazionali. Si affronta, poi, il tema dell'applicazione del vincolo di destinazione di almeno il 40% delle risorse del Piano alle regioni meridionali e dell'andamento degli investimenti nel Mezzogiorno. Un ulteriore elemento di analisi è costituito dall'approfondimento del nuovo sistema di *governance*, varato con la legge 21 aprile 2023, n. 4, e del confronto avviato per la rimodulazione del Pnrr. Le conclusioni tornano a un quadro di carattere generale, cercando di mettere a fuoco la transizione da una situazione di crisi multiforme a una di possibile crescita economica, legata anche alle politiche in corso di svolgimento.

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *L'attuazione controversa del Pnrr: gli investimenti e le riforme*. – 3. *Mezzogiorno, spesa pubblica e vincolo di destinazione delle risorse*. – 4. *La nuova governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza*. – 5. *Conclusioni. Dalle "policrisi" alla crescita economica*.

1. *Premessa*

La situazione del mondo attuale è molto complessa, mostrando una chiusura di alcuni Paesi nella difesa dei loro interessi peculiari e in un isolamento impermeabile a ogni ipotesi di collaborazione e cambiamento. In altri, si avverte l'amplificazione di una singolare incongruenza tra l'esigenza di riforme di fondo e la concreta possibilità di realizzarle in tempi rapidi, fattore decisivo per rinsaldare la democrazia. In Europa, di fronte alle crisi indotte dalla pandemia, prima, e dalla guerra in Ucraina, poi, la risposta delle istituzioni è stata del tutto significativa e ha rivelato una nuova capacità di coesione, attraverso l'elaborazione e la messa in atto del *Next Generation EU* (Ngeu). Perciò, ai fini della continuità di un processo di integrazione economica e consolidamento del ruolo delle istituzioni comunitarie, è decisivo portare a compimento gli obiettivi contenuti in questa nuova strategia.

Tuttavia, i tempi di esecuzione dei provvedimenti per la ripresa a livello nazionale e, in particolare in Italia, le modalità di attuazione del combinato disposto tra investimenti e riforme richiedono una forte accelerazione. Dopo la replica immediata fornita all'emergenza con le iniziative a tutela delle persone e a sostegno dei redditi e dopo l'adozione dei singoli Piani per la definizione della *governance* e la programmazione degli interventi, si sente l'inderogabile esigenza di una connessione tra i rimedi di breve periodo e le terapie di media-lunga durata. Questa prospettiva chiama in causa direttamente la politica delle riforme, come passaggio indispensabile per un cambio di paradigma e per un riordino delle facoltà di *execution* – oltre che di *assessment* e *sampling* – del Paese destinatario dei maggiori finanziamenti a livello europeo.

Negli ultimi anni, il termine "riforme" non è stato molto popolare, vista la sua costante associazione alle politiche di austerità. Inoltre, gli annunci ricorrenti di grandi riforme istituzionali ed economiche mai concretizzate e, paradossalmente, l'allargamento a dismisura delle fila di chi si dichiara "riformista" non hanno favorito l'esatta comprensione della rilevanza di questo concetto, sorto dal dibattito culminato con il "Great Reform Bill" del 1832. Le riforme hanno un'intrinseca validità in un Paese come il nostro, in cui le forze che le hanno propugnate sono state storicamente una minoranza e la mancanza di una coraggiosa modernizzazione ha provocato una fragilità della struttura economica e la persistenza del dualismo italiano. Solo in due epoche, l'età giolittiana con l'avvio

(*) Professore ordinario di Storia economica presso il Dipartimento di economia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

dell'industrializzazione e il “miracolo economico” con l'aggancio alle Nazioni più avanzate del continente, l'Italia è riuscita a compiere un'innovazione di sistema.

Nel contesto attuale, una pratica riformista rappresenta una necessità e un'opportunità per l'Italia, non un vincolo, né tantomeno un'imposizione. Del resto, il tema principale è quello del ruolo dello Stato e della sua possibilità di accelerare le scelte da compiere per innalzare la competitività del Paese. A questo scopo, andrebbe ripreso il disegno di Francesco Saverio Nitti, nell'interpretazione di ampio respiro di Alberto Beneduce, che sosteneva l'idea di uno Stato che si fa altro da sé, adottando i caratteri e le modalità di azione dell'impresa privata nella gestione delle istituzioni e degli organismi pubblici dell'economia, favorendo la crescita dell'efficienza e della produttività e cogliendo, così, l'obiettivo di “organizzarsi come l'industria privata” (1). Questa concezione può essere accostata a quella di Franklin Delano Roosevelt, che descriveva la Tennessee Valley Authority, uno degli strumenti principali del “New Deal”, come “a corporation clothed with the power of Government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise” (2).

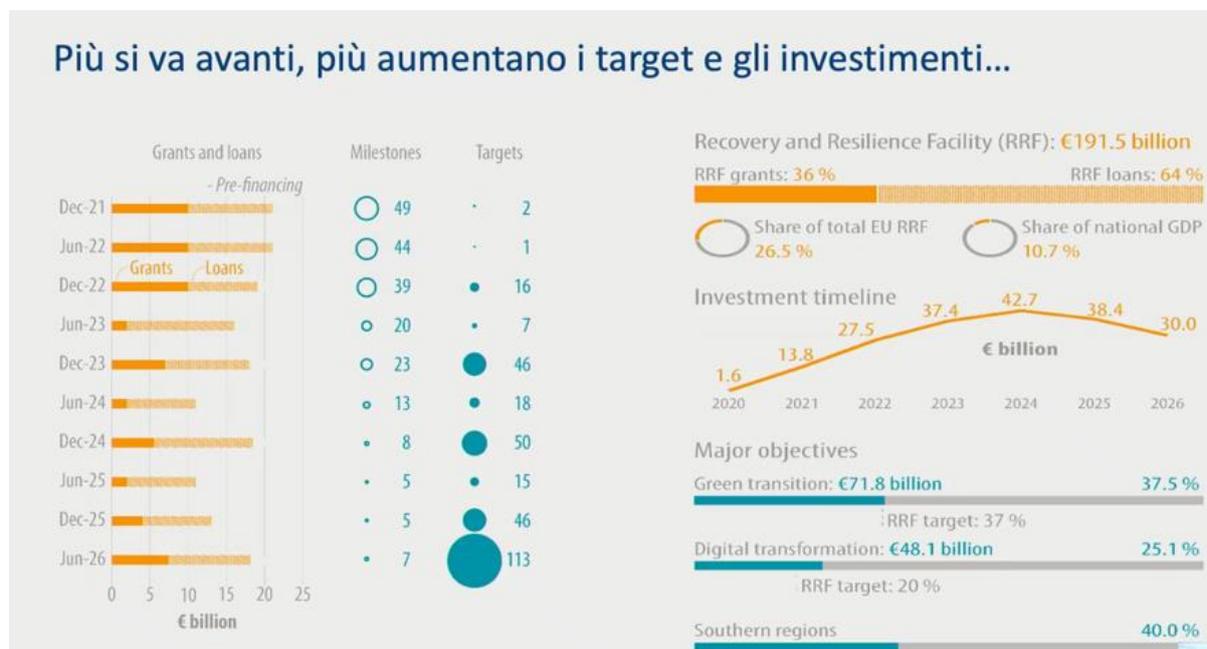
A questo proposito, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) assume un'importanza cruciale, che non può essere sottovalutata ai fini della svolta necessaria per lo sviluppo dell'Italia e del Mezzogiorno. Il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea uno dei Piani più imponenti di modernizzazione del Paese degli ultimi settant'anni. Il Pnrr costituisce, da quel momento, un banco di prova impegnativo per i progetti di trasformazione, ruotando intorno al rilancio degli investimenti pubblici, all'incremento delle risorse per la formazione, la ricerca e lo sviluppo, all'impulso all'iniziativa privata e alla spinta di riforme in grado di potenziare il dinamismo dell'economia. Il documento, quindi, ha dato inizio al periodo delle riforme e degli investimenti, delle scelte di radicale cambiamento e della loro realizzazione. Dopo i primi due anni dedicati alla fase di programmazione e adozione di provvedimenti normativi, rendicontati in termini di *milestones* (traguardi) con indicatori qualitativi, si è passati alla fase di vera e propria attuazione degli investimenti, valutati in relazione ai *targets* (obiettivi) con indicatori quantitativi (fig. 1). Infatti, la rendicontazione del Pnrr non avviene in funzione della spesa (come accade per i fondi pubblici), ma in base a specifici risultati, che sono stati determinati insieme alla destinazione dei trasferimenti finanziari (3).

(1) S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985, 108. Pasquale Saraceno, a questo riguardo, aveva suggerito: “procedure più rapide di quelle proposte dall'Amministrazione ordinaria, un'attribuzione di fondi che superasse il periodo annuale regolato dal bilancio dello Stato e un'attività da svolgersi coordinatamente, secondo programmi e in campi diversi, azioni tutte che non si sarebbero potute affidare all'Amministrazione ordinaria dati gli ordinamenti cui essa è vincolata” (P. Saraceno, *Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi Banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936*, in *Banca, borsa ecc.*, 1981, I, 302).

(2) F.D. Roosevelt, *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, 10 aprile 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our Documents*, <<http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>>.

(3) Il meccanismo di controllo prevede che ogni sei mesi la Commissione europea verifichi il completamento nei tempi delle scadenze trimestrali fissate nei propri Piani da parte degli Stati membri. Solo dopo tale controllo, è possibile procedere all'erogazione dei fondi concordati.

Figura 1. Il rapporto tra *milestones* e *targets* in relazione ai tempi di attuazione e ai finanziamenti del Pnrr



Fonte: N. Lupo, *Il Pnrr, la sua attuazione e la sua modifica: verso un nuovo "metodo di governo"*, in *Due anni di Pnrr. Tempo di un primo bilancio*, Università degli studi di Firenze, Seminario del Dipartimento di scienze politiche e sociali, 21 aprile 2023.

Si è giunti, dunque, a una svolta che coniuga la cosiddetta “messa a terra” dei progetti e il loro progressivo termine con le richieste di modifica del Piano – anche alla luce dell’aggiunta del capitolo dedicato al *REPowerEU*, volto al rafforzamento dell’autonomia energetica europea – per fronteggiare, innanzitutto, gli effetti della crisi energetica e dell’inflazione, che richiederebbero, secondo alcuni, una verifica del 40% degli obiettivi complessivi. Si tratta di un passaggio molto delicato, che, a seconda di come verrà condotto, data la coincidenza della fase di attuazione concreta con quella di rimodulazione del Piano, potrà dare nuovo slancio alla capacità operativa del Paese o rallentare pericolosamente l’attività di esecuzione del Pnrr.

In realtà, impiegando altri strumenti come il Fondo complementare, le somme ancora prive di impegni giuridicamente vincolanti delle passate programmazioni dei fondi europei e parte dei finanziamenti del Fondo di sviluppo e coesione (Fsc), che deve ancora essere portato all’approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess), si potrebbe affrontare questa problematica senza sottoporre a eccessivi *stress* la programmazione del Pnrr. In questo quadro, tuttavia, resta aperto non solo il capitolo della conduzione a buon fine degli investimenti, ma anche quello delle riforme da completare efficacemente, allo scopo di non creare scompensi nel conseguimento degli obiettivi individuati a livello europeo e di procedere coerentemente sulla strada del Ngeu (4).

(4) Secondo Gloria Bartoli: “In poco più di un anno dall’approvazione a Bruxelles del Piano italiano fino alla fine del Governo Draghi, l’impossibile ha cominciato ad accadere: le leggi delega per la riforma della giustizia erano varate con relativi decreti attuativi, la legge per la concorrenza 2021 approvata e quella per il 22 sulla buona strada. L’assegnazione dei fondi ai soggetti attuatori degli investimenti era del 64% per il Pnrr (123md circa) e 54% per il Piano nazionale complementare, Pnc (17md circa); per la missione 3 per la mobilità sostenibile, il 95% dei fondi erano stati assegnati; per la missione 2 per la transizione climatica/energia rinnovabile, 36 md erano stati assegnati. Restavano dunque 4 anni per l’attuazione delle riforme e dei progetti, già scelti per poter essere operativi nel 2026” (G. Bartoli, *Il Pnrr si può e si deve fare*, in “formiche”, 24 aprile 2023). Va segnalata, inoltre, la definizione della nuova metodologia per la sospensione dei pagamenti in caso di parziale raggiungimento di *milestones* e *targets*: essa prevede, in corrispondenza con il carattere *performance-based* degli obiettivi del Piano, che le riforme pesino più degli investimenti. In ogni caso, la Commissione si è orientata, di fronte a inadempienze contenute, a ridurre la rata, sospendendone solo una quota.

2. L'attuazione controversa del Pnrr: gli investimenti e le riforme

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, varato dopo la forte risposta europea alle conseguenze della pandemia in sintonia con i nuovi programmi della Commissione, rappresenta il frutto di una svolta in termini di politiche comunitarie per affrontare le crisi e costituisce un nuovo metodo di governo, imperniato sull'emissione di debito comune per 750 miliardi di euro, attraverso una raccolta sui mercati garantita in solido da tutti gli Stati della Ue, per l'attuazione di interventi di spesa pubblica in conto capitale nei Paesi membri. Al piano di riforme e investimenti, cadenzati nel tempo mediante *milestones* e *targets*, corrispondono i trasferimenti di somme a titolo di prestito (*loans*) per 122,6 miliardi – da rimborsare entro il 2058 – e a fondo perduto (*grants*) per 68,9 miliardi – per un totale di 191,5 miliardi, pari al 26,5% dell'intero *Recovery and resilience facility* (Rrf) – che costituiscono le erogazioni finanziarie fissate dall'Unione europea per l'Italia.

Il Pnrr italiano si muove lungo gli assi strategici indicati all'interno del Ngeu ed è articolato in sei "missioni": digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute (5). L'allocazione delle risorse provenienti dal Rrf intorno a tre direttrici condivise a livello europeo è stata effettuata in modo tale che circa il 25% dei finanziamenti serva ad accelerare il processo di transizione digitale (in ambito sia pubblico che privato); il 37% sia riservato alla transizione ecologica; almeno il 40% dei fondi sia indirizzato verso progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Gli investimenti nell'occupazione giovanile e nelle pari opportunità rappresentano le ulteriori priorità trasversali del Piano. Il Pnrr prevede un totale di 213 *milestones* e 314 *targets*, con una precisa tabella di marcia, fatta di scadenze trimestrali per ciascuno di tali interventi.

Come ha ricordato la Corte dei conti: "Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza l'Italia ha oggi la possibilità di avviare un ampio processo di ammodernamento, creare nuove opportunità di crescita e favorire, fra l'altro, lo sviluppo omogeneo del territorio, le pari opportunità e l'accesso delle giovani generazioni al mercato del lavoro. Un percorso che richiede di orientare la spesa al miglioramento e all'arricchimento delle infrastrutture e di promuovere riforme in ambito economico per allineare l'Italia all'attuale contesto economico globale" (6). Nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza di marzo 2023, tuttavia, la stessa Corte, confrontando le movimentazioni dei conti di tesoreria ai fini dell'operatività finanziaria del Pnrr con il cronoprogramma finanziario e l'insieme delle risorse assegnate ai nuovi progetti, ha rilevato come "oltre la metà delle misure interessate dai flussi mostri ritardi o sia ancora in una fase sostanzialmente iniziale dei progetti" (7).

Un quadro aggiornato delle strutture delle amministrazioni centrali preposte al Pnrr mostra una dotazione di 107 unità dirigenziali, 544 unità di personale, 366 esperti: il reclutamento a termine di una parte prevalente di tale organico ha segnalato il limite di un apparato che non riesce a garantire la solidità operativa della compagine amministrativa. Si è cercato di porre rimedio a questa difficoltà con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41), che permette l'avvio di precipue procedure di stabilizzazione e una riorganizzazione delle strutture investite del ruolo di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Pnrr. Un altro provvedimento *in itinere* è il disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per la pubblica amministrazione, in collaborazione con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la "Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche". Naturalmente – come viene sottolineato nella relazione della Corte – trattando questi temi, occorre evitare soluzioni di continuità nell'azione amministrativa mentre si sta affrontando la fase di esecuzione concreta degli obiettivi principali del Piano.

Del resto, una revisione della programmazione, a proposito delle risorse finanziarie, si è già verificata, con uno spostamento di oltre 20 miliardi di euro destinati al triennio 2020-2022 verso fasi successive, a partire da quest'anno, con un picco di spesa nei due anni seguenti, in cui dovranno essere impiegati oltre 45 miliardi l'anno. Inoltre, è stato stimato che l'impatto delle risorse provenienti dal RRF sull'indebitamento netto corrisponda allo 0,3% del Pil nel 2022 e all'1% nel 2023, laddove nel triennio 2024-2026 dovrebbe essere cumulativamente pari al 4,3% del prodotto (e, per ciascun anno, rispettivamente all'1,4%, all'1,5% e all'1,4%) (8). Questa indicazione

(5) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Italia Domani. Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in <www.italiadomani.gov.it>.

(6) Corte conti, *La Corte dei conti presenta al Parlamento la relazione semestrale 2023 sul Pnrr*, Roma, 28 marzo 2023.

(7) Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, t. I, Roma, marzo 2023, 8.

(8) *Ivi*, 6 e 29. La Corte ha evidenziato che le "regole di contabilizzazione dei fondi legati al *Next Generation-EU* recentemente sviluppate da Eurostat [...] hanno affermato il principio di neutralità sui saldi di finanza pubblica delle somme erogate a fondo perduto (*grants*) a fronte dell'incidenza sul deficit delle spese finanziate dai *loans*".

è molto significativa anche in relazione alle proposte della Commissione europea – in specie per i Paesi con un debito pubblico elevato come il nostro – che hanno avviato la riforma del Patto di stabilità e crescita (Psc).

Mentre il monitoraggio dei Piani nazionali viene effettuato attraverso 14 indicatori comuni, riferiti agli effetti degli interventi sui sei pilastri europei, il Pnrr può avvalersi dei 12 indicatori di benessere e sostenibilità, frutto di una collaborazione tra Istat e Ragioneria generale dello Stato e introdotti nella legge di bilancio per verificare gli impatti della finanza pubblica, permettendo anche valutazioni dei finanziamenti relativi al Piano. Tuttavia, va rimarcato che delle 285 misure contenute nel Pnrr solo 155 sono connesse a indicatori e che delle 65 riforme solo 3 sono legate a indicatori. A fine 2022, si potevano considerare completati 31 progetti di investimento e 7 riforme, per un valore di 3,71 miliardi, con un avanzamento di poco meno del 2% dell'intera parte economica del Pnrr (9). Dei 27 obiettivi europei previsti dal Piano per il primo semestre del 2023, 20 sono *milestones* e 7 *targets* quantitativi, che rivestono un peso sempre maggiore nella fase attuativa in corso; sono inseriti nel computo dei traguardi da raggiungere anche 54 obiettivi nazionali, solo in parte derivanti da scelte di riprogrammazione.

Nel 2022, inoltre, i pagamenti per gli interventi in atto sono stati pari a 2,4 miliardi rispetto a 1,5 miliardi nell'anno precedente: il tasso di "finalizzazione" degli importi finanziari si è attestato solamente al 41%, pur essendo cresciuto rispetto al 20,3% del 2020 e al 30,5% del 2021, con un ritardo registrato nelle erogazioni di risorse per le missioni connesse alle politiche agricole, all'istruzione, alla riqualificazione territoriale e all'efficienza energetica (10). Alla fine dello scorso anno, le diverse amministrazioni coinvolte avevano sostenuto una spesa di 23,262 miliardi sui 191,5 complessivi, ossia il 12,1% dell'insieme dei finanziamenti del RRF: a fornire il maggiore impulso a questi risultati sono state le misure di Transizione 4.0 (credito d'imposta per investimenti in beni strumentali innovativi e attività di formazione) e quelle relative a "Ecobonus-Sismabonus", registrando in ambedue i casi un andamento molto più consistente di quanto previsto dal cronoprogramma (11). Al netto di tali misure, la spesa si riduce a poco più di 10 miliardi. Questi dati, dunque, rendono evidente lo sforzo eccezionale richiesto fino al 2026 per ottenere l'impiego totale delle risorse disponibili per l'Italia.

La ripartizione a livello territoriale degli interventi (tab. 1), in cui prevalgono i comuni come soggetto attuatore, interessa un terzo circa di tutte le misure del Piano, pari a 72,8 miliardi in termini di risorse finanziarie, con una distribuzione del totale per il 39,2% al Mezzogiorno, il 29,9% al Nord e il 15,2% al Centro, mentre il 15,7% della somma non è ancora riconducibile a una specifica regione (12). Si tratta di una parte della spesa rivolta agli investimenti, che attiene soprattutto a progetti di potenziamento infrastrutturale di rilevante importanza per il superamento del divario di dotazioni in questo campo. Anche questo aspetto della messa in opera del programma rimanda alla necessità di una puntuale verifica delle competenze e delle capacità delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dei comuni, a cominciare da quelli di minori dimensioni. A questo riguardo, il Presidente aggiunto della Corte dei conti ha osservato che: "Quella di intercettare questa ingente mole di risorse è certamente una impresa titanica e abbiamo una pubblica amministrazione impreparata, non perché non ci siano risorse, che sono tantissime e buone, ma perché l'impegno è tale che richiede professionalità che attualmente non ci sono [...] soprattutto i piccoli comuni hanno scontato l'assenza di professionalità tecniche" (13).

(9) *Ivi*, 61, tav. 30.

(10) *Ivi*, 8.

(11) *Ivi*, 9, 100-101 e 104, tav. 52.

(12) *Ivi*, 112 e 118-119. Va notato che le risorse destinate alle regioni meridionali, in virtù della quota riservata al Sud all'interno del Pnrr, sono maggiori del peso demografico di ciascuna di esse.

(13) Riparte l'Italia, *Tommaso Miele, Presidente aggiunto della Corte dei conti: "Sul Pnrr i Piccoli Comuni scontano l'assenza di professionalità tecniche"*, 10 maggio 2023, in <www.ripartelitalia.it>.

Tabella 1. Riparto territoriale delle risorse del Pnrr

Regione	Importo totale del Pnrr ripartito (milioni)	%	Popolazione (1° gennaio 2022)	%	Importo totale del Pnrr ripartito pro capite
Piemonte	3.881	6,3	4.256.350	7,2	912
Valle D'Aosta	178	0,3	123.360	0,2	1.443
Lombardia	7.111	11,6	9.943.004	16,8	715
Trentino-Alto Adige	824	1,3	1.073.574	1,8	767
Veneto	3.295	5,4	4.847.745	8,2	680
Friuli-Venezia Giulia	904	1,5	1.194.647	2,0	756
Liguria	1.786	2,9	1.509.227	2,6	1.184
Emilia-Romagna	3.764	6,1	4.425.366	7,5	851
Toscana	3.326	5,4	3.663.191	6,2	908
Umbria	931	1,5	858.812	1,5	1.084
Marche	1.339	2,2	1.487.150	2,5	900
Lazio	5.466	8,9	5.714.882	9,7	956
Abruzzo	1.507	2,5	1.275.950	2,2	1.181
Molise	700	1,1	292.150	0,5	2.398
Campania	6.218	10,1	5.624.420	9,5	1.106
Puglia	5.839	9,5	3.922.941	6,6	1.488
Basilicata	1.060	1,7	541.168	0,9	1.959
Calabria	3.452	5,6	1.855.454	3,1	1.860
Sicilia	7.130	11,6	4.833.329	8,2	1.475
Sardegna	2.658	4,3	1.587.413	2,7	1.674
Totale del riparto regionale	61.370	100,0	59.030.133	100,0	1.040
Ambito nazionale	1.598	2,2			
Multi-Regione	8.120	11,1			
Nessuna localizzazione	1.750	2,4			
Totale complessivo	72.838	100,0			

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati ReGis, in Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, t. I, Roma, marzo 2023, 119, tav. 56.

Il Servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca Cresme, ha predisposto un rapporto intermedio sulle infrastrutture prioritarie della programmazione Pnrr-Pnc, che presenta i primi dati del monitoraggio in corso sullo stato di attuazione delle opere (14). Il costo di tali infrastrutture è pari a 132,504 miliardi di euro, a fronte di una disponibilità finanziaria di 102,332 miliardi, il cui 54% deriva da risorse Pnrr, Pnc e Fsc, con un fabbisogno residuo di 30,172 miliardi: alla fine di dicembre 2022, l'incremento dei costi per l'esecuzione delle opere prioritarie è risultato del 26,1% (15). A trainare il programma sono le infrastrutture ferroviarie, il cui costo ammonta a 96,5 miliardi (73% del totale) (16). Il monitoraggio effettuato con il rapporto pone in evidenza che: il 58% dei costi complessivi concerne interventi in fase di progettazione; il 20% lavori in corso di realizzazione (soprattutto cantieri dell'alta velocità); il 14% lavori in fase di gara; il 6% opere contrattualizzate e da avviare nel 2023; il 2% lavori aggiudicati (17).

(14) Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, *Programmazione Pnrr-Pnc. Stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie*, Rapporto intermedio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2022, in collaborazione con Anac e Cresme, Roma, 2023, in <www.camera.it>. Il Presidente dell'Anac Giuseppe Busia ha sottolineato che: "Questo rapporto, elaborato in collaborazione con l'Autorità e grazie alle ricchissime informazioni della Banca Dati Anac, dimostra ancora una volta di più quanto sia fondamentale disporre di dati, ampi precisi e corretti, per governare l'intero processo del Pnrr e dei grandi investimenti pubblici [...]. Questo è uno dei vantaggi straordinari di una Banca Dati dei Contratti Pubblici come la nostra, che contiene oltre 60 milioni di appalti, e che permette di monitorare i valori, i tempi e l'andamento di tutte le opere pubbliche" (Anac, *Qual è lo stato di attuazione delle opere del Pnrr? Ecco il Rapporto sui dati Anac*, Roma, 12 aprile 2023, in <www.anticorruzione.it>).

(15) Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, *Programmazione Pnrr-Pnc. Stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie*, cit., 6, 10 e 18.

(16) *Ivi*, 22.

(17) *Ivi*, 26-28.

Dal punto di vista della suddivisione territoriale dell'onere finanziario, il 40% ricade nel Mezzogiorno e il 38% nel Centro-Nord, mentre il resto non è ripartibile per area geografica: tuttavia, le infrastrutture delle regioni centro-settentrionali avanzano molto più rapidamente di quelle meridionali (18). Nel corso del 2022, secondo il Servizio studi della Camera, le procedure per l'assegnazione di opere prioritarie nell'ambito della programmazione Pnrr-Pnc sono state 125 per un valore di 17,7 miliardi e il 94% di tali infrastrutture sono state affidate con appalti integrati, le rimanenti con appalti di sola esecuzione dei lavori (19). Infine, per il Sud sono previsti 10,8 miliardi, il 61% delle somme in gara, destinati a infrastrutture prioritarie; mentre, per il Centro-Nord sono stanziati 6,8 miliardi, pari al 38% del totale, e per accordi quadro multiregionali residua una quota dell'1% (20).

L'Osservatorio Pnrr di The European House – Ambrosetti, che fin dai primi mesi del 2021 si è dato il compito di “analizzare il Piano, discuterne criticità e punti di forza e stimarne gli impatti” (21), ha segnalato che, in un anno e mezzo, è stato completato solo l'1,2% dei progetti (pari a 2.037 su 171.610) ed è stato speso solo il 6% dei finanziamenti, mentre “il 65% dei progetti passa dai comuni e il 60% di questi passa dai comuni con meno di 5.000 abitanti, con notevoli difficoltà nella gestione dei progetti stessi” (22). Per il settore delle imprese, in un'indagine svolta con Ambrosetti Club, è emerso che il 52% degli imprenditori non ha preso parte ad alcun bando e due terzi degli intervistati ha incontrato difficoltà nella partecipazione alle procedure, legate per il 45% a criteri tecnici, per il 30% a problemi interpretativi e per il 18% a tempistiche per le candidature. In relazione ai progetti gestiti dalle imprese, per il 33,5% si è già chiusa la fase attuativa, ma solo meno della metà di essi sono terminati nei tempi stabiliti. Due terzi degli imprenditori ritiene che, per le opere avviate, la conclusione non sarà in linea con il cronoprogramma, in ragione delle carenze dei bandi (23).

Il ritardo nell'avanzamento della spesa del Pnrr (fig. 2) ha inevitabilmente condotto alla riprogrammazione del Piano, facendo spostare ad altre fasi, come indicato in precedenza, l'impiego di più di 20 miliardi che erano stati previsti per gli anni scorsi e che dovranno essere recuperati a cominciare dall'esercizio 2023, con un'accelerazione di oltre 5 miliardi rispetto alla programmazione iniziale. Tuttavia, dal punto di vista metodologico, si avverte una grave inadeguatezza, nonostante l'esistenza del portale OpenCUP, che mette a disposizione i dati in formato aperto sugli investimenti pubblici, sostenuti con risorse nazionali, comunitarie, regionali o private, registrate con il Codice unico di progetto (24). Questa fonte essenziale, alimentata direttamente dai soggetti titolari degli interventi, è l'unica in grado di fornire informazioni sulle iniziative finanziate dal Piano: eppure, “ad oggi non sono accessibili in modo omogeneo e completo i bandi e gli avvisi pubblici, i progetti finanziati, il loro stato di avanzamento e l'ammontare di risorse” (25).

(18) *Ivi*, 32.

(19) *Ivi*, 58.

(20) *Ivi*, 62.

(21) The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr*, Milano, 2023, in <www.ambrosetti.eu>.

(22) The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr, in un anno e mezzo speso solo il 6% delle risorse*, Milano, 1 aprile 2023, in <www.ambrosetti.eu>. Inoltre, si rileva che: «Ad esclusione della missione 3, “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (con un rapporto tra spesa sostenuta e totale delle risorse del 16,4%), tutte le altre si attestano ad un livello di attuazione della spesa al di sotto del 6%. Una percentuale molto bassa a quasi due anni dal varo del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

(23) Cfr. The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr, in un anno e mezzo speso solo il 6% delle risorse*, cit.

(24) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *OpenCUP. Un codice unico per conoscere gli investimenti pubblici*, in <www.opencup.gov.it>. Dall'11 maggio 2023, è disponibile online il nuovo dataset del Pnrr: “L'aggiornamento espone i progetti di investimento pubblico registrati nella banca dati Cup e classificati da parte degli enti responsabili degli interventi come interventi candidati ad essere finanziati o cofinanziati nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza” (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *OpenCUP e Open Gov Week 2023: online il nuovo dataset Pnrr*, in <www.opencup.gov.it>).

(25) V. De Molli, *Osservatorio Pnrr. A due anni dal varo*, Milano, 2023,14, in <www.ambrosetti.eu>.

Figura 2. Il livello di attuazione finanziaria del Pnrr



Fonte: Elaborazione di The European House – Ambrosetti in base a dati della Corte dei conti, in V. De Molli, *Osservatorio Pnrr. A due anni dal varo*, Milano, 2023, 11, in <www.ambrosetti.eu>.

Da un altro punto di osservazione, la Fondazione Openpolis ha reso disponibile una piattaforma con una banca dati – ottenuta incrociando le fonti disponibili – per seguire con valutazioni ragionate l’andamento del Piano fino alla sua conclusione: pur non essendo ancora riuscita a entrare in possesso dell’aggiornamento delle informazioni dirette, Openpolis presenta un indicatore originale per le riforme normative e gli investimenti economici, mostrando i diversi settori nei quali vengono impiegate le risorse, le notizie su quanto accade nelle fasi attuative, le scadenze previste per ogni trimestre, gli obiettivi comuni a più interventi con una visione d’insieme dei risultati, la distribuzione territoriale delle misure, le priorità strategiche e trasversali, gli enti titolari delle attività economicamente più rilevanti del Pnrr (26).

Inoltre, la Fondazione ha prodotto una serie costante di interessanti documenti e articoli, dedicati, solo nel corso di quest’anno, agli asili nido e ai poli d’infanzia, al recupero delle periferie urbane, all’avvio delle opere indifferibili, alla digitalizzazione delle amministrazioni locali, all’edilizia scolastica, ai fondi per le *green communities* e a quelli per lo sport, al riordino della dirigenza pubblica, allo stato di attuazione delle infrastrutture e a quello della sanità nelle varie regioni (27). In quest’ultimo caso, si tratta di un rapporto, redatto in collaborazione con Cittadinanzattiva, sulla nuova rete di sanità territoriale finanziata dal Piano, che contempla la realizzazione di 1.430 case e 430 ospedali di comunità (28). Il documento indica i diversi motivi che “lasciano intravedere forti difficoltà nell’effettiva possibilità di ridurre i divari nell’accesso alle cure”, a partire dall’incertezza sulle risorse necessarie per il “finanziamento a regime del nuovo sistema”, mettendo in guardia dal “rischio di un’applicazione a macchia di leopardo dei nuovi standard di assistenza territoriale”, che richiede un attento monitoraggio opera per opera (29).

Secondo *The Economist*, dato che l’Italia “è di gran lunga il maggiore beneficiario di un vasto strumento che, per la prima volta, viene finanziato con debito sottoscritto congiuntamente dagli Stati membri”, se non dovesse spendere le risorse del Pnrr “in modo completo e produttivo”, “comprometterebbe l’obiettivo della Commissione di utilizzare il fondo per colmare il divario tra i settentrionali più ricchi dell’Europa e dell’Italia e i meridionali più poveri” e determinerebbe, inoltre, “gravi implicazioni per l’integrazione finanziaria dell’Ue” (30). Gran parte del successo del *Next Generation EU* e della prosecuzione di questa strategia dipende dall’esito del Pnrr. Il corrispondente italiano della prestigiosa rivista, John Hooper, ritiene che un serio ostacolo all’esecuzione del Piano sia la carenza di capacità amministrativa e che l’inadeguatezza dei funzionari pubblici nella gestione di progetti di notevoli dimensioni rappresenti una sfida fondamentale, poiché a metà marzo 2023, ossia “a più di un terzo

(26) Cfr. Fondazione Openpolis, *Progetti Pnrr*, in <www.openpolis.it>; Id., *OpenPnrr. Trasparenza, informazione, monitoraggio e valutazione del Pnrr*, in <https://openpnrr.it>; Id., *I nostri open data per il monitoraggio del Pnrr*, in <www.openpolis.it>.

(27) Cfr. Fondazione Openpolis, *Pnrr – Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in <www.openpolis.it/cosa/pnrr>.

(28) Cfr. Cittadinanzattiva e Openpolis, *Il Pnrr e la sanità territoriale*, Roma, 11 maggio 2023, in <www.openpolis.it>. Le case di comunità sono strutture di prossimità, a cui i cittadini possono accedere per l’assistenza primaria, mentre gli ospedali di comunità sono piccole strutture (20 posti letto ogni 100.000 abitanti), che permettono un’accoglienza intermedia tra il ricovero a casa e quello in veri e propri ospedali.

(29) Fondazione Openpolis, *Il Pnrr e la sanità territoriale*, in <www.openpolis.it>.

(30) J. Hooper, *Italy needs to spend more, faster*, in *The Economist*, 20 aprile 2023.

dell'attuazione del programma, l'Italia era riuscita a spendere meno della metà di quanto inizialmente previsto” (31).

Nel convegno dal titolo “Obiettivo rinascita 2023. La messa a terra del Pnrr”, organizzato dall'Osservatorio Pnrr del Sole 24 Ore (32), si è fatto il punto con esponenti delle istituzioni nazionali ed europee e del mondo produttivo sia sui 55 obiettivi previsti e conseguiti al 31 dicembre 2022, sia sui 27 obiettivi da raggiungere entro il 30 giugno e sugli altri 69 da acquisire entro il 31 dicembre 2023, con numerosi *targets* da realizzare nel trimestre finale, per un totale di 34 miliardi di euro da impiegare nell'anno. Nel corso dell'iniziativa è emerso che risorse e progetti non mancano, ma che l'attivazione del Piano è ancora “in alto mare”, considerando, peraltro, il passaggio “da una fase di programmazione, discendente, a una fase attuativa”, con “interventi che devono essere portati a termine e snelliti. Come il sistema di monitoraggio e rendicontazione” e con “situazioni in cui ci sono stazioni appaltanti che vanno in difficoltà” (33). Inoltre, per Federica Brancaccio, Presidente dell'Ance, “sono mancate le grandi riforme”, “perché ci sono le risorse ma servono interventi strutturali” (34).

Le riforme, dunque, sono un aspetto cruciale del Pnrr e non possono essere retrocesse a un semplice complemento del Piano. Infatti, dopo le prime fasi di adozione dei provvedimenti legislativi, come nel caso della riforma dell'impiego pubblico, vanno implementate con la parte relativa ai decreti attuativi e alla legislazione secondaria, che porta alla fase della loro applicazione, con l'obiettivo di ultimarle entro la metà del 2026. A questo proposito, è stato notato che: “In Italia il dibattito pubblico sul Pnrr e l'azione di governo si sono concentrati sul tema degli investimenti, anche se nelle intenzioni iniziali degli estensori del piano (il Governo italiano e la Commissione europea) il cuore del Pnrr avrebbe dovuto essere rappresentato da riforme in grado di aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana, oltre che di realizzare, assieme agli investimenti, le due grandi transizioni (ecologica e digitale) previste per tutti i Paesi europei” (35).

Il Pnrr contempla, nell'insieme, 63 riforme, suddivise in 156 *milestones* e *targets*, di cui 73 sono stati conseguiti, 30 sono in corso e 53 sono ancora da iniziare. Gli esponenti dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani (Ocpi) hanno concentrato la loro attenzione sullo stato di attuazione delle riforme principali, in particolare, su quelle dell'amministrazione pubblica e della giustizia. Per la prima, si reputano acquisiti 6 dei 12 traguardi/obiettivi previsti, 2 sono ancora in fase di svolgimento e 4 non sono stati avviati. Fra le attività completate vi sono quelle propedeutiche al Piano (coordinamento e monitoraggio a livello centrale; determinazione delle competenze dei singoli organi; semplificazione delle procedure; caratteristiche del personale assegnato): tuttavia, tale esito è stato messo in discussione, visto che, tra l'altro, è stato approvato da poco un cambiamento consistente della struttura di direzione del Pnrr (36). Per la seconda riforma indicata, si ritengono conclusi tutti gli atti normativi e delegati riguardanti il processo civile e penale, le commissioni tributarie e la materia dell'insolvenza, ma sono ancora da adottare i regolamenti e gli altri provvedimenti derivati necessari per l'applicazione delle leggi approvate: in ogni caso, gli obiettivi quantitativi fissati in questo ambito, compresi quelli da raggiungere entro il 2024, sono ancora da avviare (37).

Per quanto concerne le altre riforme inserite nel Pnrr, si considerano ultimate le seguenti: il nuovo codice degli appalti e dei contratti pubblici; le misure per la transizione energetica (impiego dell'idrogeno, semplificazione delle autorizzazioni per le fonti rinnovabili e controllo del rischio idrogeologico); le norme per la gestione delle risorse idriche; le disposizioni per l'istruzione (formazione professionale, sostegno allo studio e carriera degli insegnanti) (38). Tuttavia, questi scopi, a cominciare dalla riforma dell'istruzione, sembrano lontani dal loro compimento. La riforma dell'amministrazione fiscale, poi, ha l'intento generale, di grande valore, di “rafforzare la riscossione attraverso meccanismi che favoriscano la *compliance* dei contribuenti” e, sebbene risultino terminati formalmente molti dei relativi passaggi, l'ingresso nella fase di applicazione è ancora limitato a “obiettivi relativamente modesti” (39).

(31) *Ibidem*.

(32) Cfr. Osservatorio Pnrr del Sole 24 Ore, *Obiettivo rinascita 2023. La messa a terra del Pnrr*, Milano, Auditorium “Giorgio Squinzi” di Assolombarda, 13 aprile 2023, in <www.ilsole24ore.com>.

(33) D. Madeddu, *Pnrr, la messa a terra dei progetti legati al Piano di ripresa è ancora in alto mare*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2023, <www.ilsole24ore.com>.

(34) *Ibidem*.

(35) G. Galli, F. Neri, F. Scinetti, *Il Pnrr e le riforme*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 28 aprile 2023, 1, <<https://osservatoriocpi.unicatt.it>>.

(36) *Ivi*, 2-3.

(37) *Ivi*, 4.

(38) *Ivi*, 4-5.

(39) *Ivi*, 5.

In via di sintesi, gli autori del contributo dell'Ocpi hanno scritto: “La nostra valutazione è che la maggior parte delle riforme siano ancora sulla carta, nel senso che mancano ancora i decreti attuativi o gli atti amministrativi necessari a rendere effettivi i cambiamenti. Inoltre, molte riforme del Pnrr sono suscettibili di diverse interpretazioni a secondo della volontà politica dei Governi. Per esempio, la riforma del pubblico impiego, la riforma della giustizia, la riforma della carriera degli insegnanti e la riduzione dell'evasione fiscale sono obiettivi che hanno enormi potenzialità dal punto di vista del cambiamento strutturale del sistema Paese. Per come sono scritte, queste riforme si prestano però a interpretazioni minimali o comunque non tali da produrre i cambiamenti che sono auspicati nelle premesse del Pnrr” (40). Ritorna, quindi, in tutta evidenza l'esigenza di un pieno rilancio dell'attuazione delle riforme (orizzontali o “di contesto”, abilitanti, settoriali e di accompagnamento), come asse strategico del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

3. Mezzogiorno, spesa pubblica e vincolo di destinazione delle risorse

L'Italia ha collegato al Pnrr un obiettivo sostanziale di riduzione dei divari territoriali, prevedendo una preferenza per i progetti di investimento nelle regioni meridionali. Si tratta non solo di un obiettivo di tipo quantitativo (“il 40% almeno”) (41), ma di un ampliamento degli interventi pubblici per lo sviluppo del Mezzogiorno. Secondo la Corte dei conti: “L'innalzamento della quota di riserva a favore del Mezzogiorno nell'ambito del Pnrr trova [...] giustificazione in dinamiche dell'accumulazione pubblica che, nel difficile decennio aperto dalla crisi finanziaria mondiale, avrebbero mancato di compensare i progressi divari territoriali. Una tendenza alla cui inversione potrebbe effettivamente contribuire il Piano, dal momento che le stime effettuate dal Dipartimento per le politiche di coesione [...] segnalano un sostanziale rispetto del vincolo di destinazione del 40 per cento” (42).

Il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) ha calcolato, al 30 giugno 2022, che le risorse finanziarie assegnate al Mezzogiorno, nell'insieme di Pnrr e Piano nazionale complementare (Pnc), risultano pari a circa 86,4 miliardi di euro. Seguendo le procedure in corso di attuazione del Pnrr, si valutano pari al 41% le risorse accordate alle regioni meridionali e maggiore del 45% il finanziamento legato a “progetti identificati” (con certezza di destinazione). Anche se vi è stato un miglioramento del grado di attivazione di tali fondi, sussiste ancora il pericolo che la quota trasferita al Sud non venga adeguatamente utilizzata, data la “insufficiente capacità di assorbimento delle risorse da parte dei potenziali beneficiari del Mezzogiorno” (43). Una verifica della composizione dell'importo complessivo può servire a circoscrivere il rischio, mettendo in atto ulteriori iniziative per scongiurare l'inefficace applicazione della clausola territoriale.

Osservando la Figura 3, si può constatare che il 17% dell'intera somma ha riguardato misure non attivate totalmente o in parte; l'8% misure “territorializzate” al Sud; il 75% misure “territorializzabili”, suddivise tra procedure con risorse già attribuite a livello locale (il 20% del totale) e procedure di livello nazionale innescate direttamente dall'amministrazione centrale (il 55% del totale). Queste ultime, sottoposte agli esiti di una competizione tra diversi territori, sono le maggiori indiziate di mancato assorbimento dei finanziamenti da parte delle regioni meridionali. La Figura 3, inoltre, mostra alcune casistiche che si contraddistinguono per un diverso rischio di “tenuta” della quota riservata al Mezzogiorno (44): basso, quando si è già effettuata la selezione dei progetti; medio-basso, quando le procedure prevedono un obbligo di destinazione territoriale; medio, quando la somma di pertinenza del Sud si fonda su stime realizzative; medio-alto, quando i vincoli a favore delle regioni meridionali sono deboli; alto, quando le procedure sono prive di assegnazione territoriale delle risorse.

(40) *Ivi*, 1.

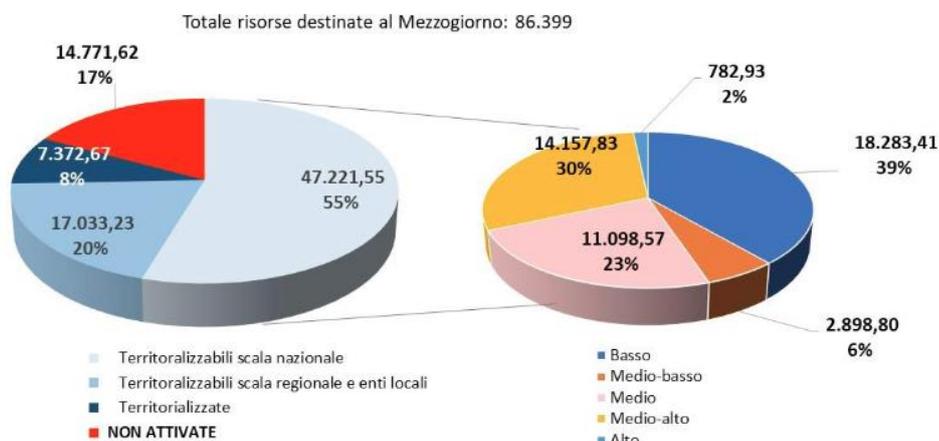
(41) Come ha indicato il Dipartimento per le politiche di coesione: «La “clausola del 40%”, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. all'art. 2 comma 6-bis della legge n. 108/2021 – Allegato parte 1, prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Pnrr assicurino che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare il rispetto di tale obiettivo relazionando periodicamente alla Cabina di regia appositamente costituita per l'attuazione del Piano» (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Clausola 40% risorse Pnrr Mezzogiorno*, Roma, 18 ottobre 2021, in <<https://politichecoesione.governo.it>>).

(42) Corte dei conti, Sez. riun. controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, cit., t. I, 172.

(43) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)*, Roma, 22 settembre 2022, 18, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(44) Il Dipartimento per le politiche di coesione ha sottolineato che: “Il conseguimento di risultati in linea con il dettato normativo implica, inoltre, da un lato, un attento e costante monitoraggio dell'evoluzione della quota Mezzogiorno delle misure già attivate; dall'altro la previsione di misure di accompagnamento e stimolo della progettualità a sostegno dei potenziali beneficiari” (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)* cit., 21).

Figura 3. Risorse destinate al Mezzogiorno e quote per stato di attivazione, modalità di selezione dei progetti e rischio di “tenuta” della quota Mezzogiorno al 30 giugno 2022 (milioni di euro e quote percentuali)



Fonte: Elaborazione DPCCoe-Nuvap su dati rilevati presso l'amministrazione titolare, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)*, Roma, 22 settembre 2022, 20, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

Del resto, la Corte dei conti ha rimarcato, insieme agli aspetti positivi di esecuzione del Pnrr, anche criticità, preoccupazioni ed esigenze di potenziamento delle capacità di *governance* e di spesa: «Anche qualora alle regioni meridionali fossero riservati tutti i finanziamenti previsti, occorrerà verificare la capacità di spesa delle singole amministrazioni, il problema rimanendo quello della messa a punto di adeguati strumenti di gestione dei programmi in un contesto segnato da tempi di realizzazione delle opere pubbliche sistematicamente superiori a quelli medi nazionali. [...] Rilevano qui in primo luogo i tempi ristretti in cui il Piano deve trovare attuazione, che inevitabilmente hanno portato a ricomprensivi misure la cui realizzazione era già prevista (i cosiddetti “progetti in essere”). Il tema è però più generale e attiene alla capacità di assorbimento di ulteriori risorse da parte di un territorio con bassa dinamica economica. Si consideri che, tenendo conto del rilevante ammontare dei finanziamenti ordinari ed europei già stanziati, il Mezzogiorno verrebbe a beneficiare nei prossimi anni di disponibilità superiori a quelle registrate negli anni dell'intervento straordinario» (45). Il suggerimento conclusivo è quello di favorire un più stretto coordinamento tra Pnrr e altre iniziative per il Mezzogiorno, seguendo non solo le modalità “orizzontali” legate a un vincolo di destinazione delle risorse, ma anche un'impostazione più selettiva, in grado di fornire un contributo effettivo alla riduzione del divario.

La Svimez, dal canto suo, nel Rapporto del 2022 ha posto in evidenza le incertezze dovute alla difficoltà di rispettare le scadenze del programma di politica economica del Pnrr, senza alterare la qualità delle misure, “condizione perché queste si ripercuotano sulla crescita di medio termine attraverso aumenti della produttività” (46). Nel 2021, anche in virtù del contributo fornito dagli interventi finanziati con il Piano, gli investimenti fissi industriali hanno conosciuto un andamento molto intenso, aumentando del 10,3% nel Sud: in questo modo, le regioni meridionali sono tornate ai livelli precedenti la pandemia (guadagnando uno 0,4% rispetto al 2019) (47). Attraverso il Pnrr e le altre strategie di sviluppo del Mezzogiorno, inoltre, è possibile ricongiungere politica ordinaria

(45) Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, cit., t. I, 174. Nella stessa pagina, la Corte precisa che: “Le risorse del Pnrr per il Mezzogiorno si andrebbero ad aggiungere ai 107,1 miliardi già stanziati per le politiche di coesione del periodo 2021-2027 (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022), *Relazione sugli investimenti nelle aree sottoutilizzate*). La Banca d'Italia (*Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Seminari e convegni, giugno 2022) valuta che entro il 2030 potrebbero affluire al Sud finanziamenti complessivi pari all'1,4 per cento del Pil nazionale, molto al di sopra del massimo storico dello 0,85 per cento raggiunto nel corso degli anni Settanta”.

(46) Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2022, 24.

(47) *Ivi*, 38.

e politica di coesione, risolvendo una grave dicotomia che ha caratterizzato gran parte della storia recente di questa parte del Paese.

La Svimez, tuttavia, ha sottolineato come il vincolo di destinazione al Sud di almeno il 40% dei finanziamenti non permetta necessariamente a un Piano *performance based* di conseguire i risultati previsti, traducendo gli stanziamenti in spesa effettiva delle somme assegnate e recupero del divario (48). In ogni caso, le due relazioni del DPCoe dello scorso anno hanno contribuito a un primo monitoraggio delle risorse di Pnrr e Pnc trasferite al Mezzogiorno (49), segnalando un margine di 2,2 miliardi oltre la quota di riserva, anche se con esiti parziali differenziati tra le amministrazioni centrali titolari degli interventi, e individuando diverse problematiche nelle attività intraprese fino a metà del 2022.

Visto che la capacità attuativa del Piano sarà sperimentata soprattutto nei comuni e data la loro notoria inefficienza allocativa – nonostante le molte lodevoli eccezioni – specialmente nei territori meridionali (50), occorre testare la nuova *governance* unitaria introdotta con la legge 21 aprile 2023, n. 41 e apportare le ulteriori opportune integrazioni (ad esempio, quelle relative alla conclusione delle fasi di avvio dell'affidamento delle opere e al miglioramento degli organici e delle competenze tecniche intermedie degli enti territoriali) per assicurare la realizzazione e la rendicontazione del Piano entro i termini fissati per il 2026. A questo scopo, infine, appare di fondamentale importanza la riuscita dell'iniziativa di modernizzazione della pubblica amministrazione e delle sue competenze, che costituisce una delle riforme "orizzontali" del Pnrr, stabilendo azioni trasversali di breve e medio-lungo periodo per il rafforzamento delle sei missioni e della competitività del Paese.

Uno studio dedicato a *I Comuni alla prova del Pnrr* ha fornito indicazioni significative, con un quadro articolato che, pur denotando un "buon tasso di partecipazione ai bandi" nel Mezzogiorno, conferma «i timori legati ai deficit di capacità amministrativa che allungano i tempi di "messa a terra" degli investimenti»: l'80% degli enti locali meridionali considera il Piano "un'occasione decisiva per la riduzione dei divari territoriali"; solo il 37% di queste amministrazioni ritiene "agevole o molto agevole" la partecipazione ai bandi del Piano, mentre il 40% dei comuni ha fatto ricorso a consulenze esterne; il grado di risposta ai bandi varia all'aumentare del peso demografico (con i comuni del Sud di maggiori dimensioni che partecipano meno di quelli delle altre aree del Paese, ma si aggiudicano più interventi); inoltre, il 43% dei comuni del Mezzogiorno è stato spinto dalla logica del Pnrr a stringere collaborazioni con quelli limitrofi (51). In un altro studio dal titolo *Asili nido e infrastrutture scolastiche: il Pnrr non colmerà i divari territoriali*, si consolida la convinzione secondo cui "l'accesso alle opportunità offerte dal Pnrr sia dipeso più dalla sensibilità e capacità [...] degli enti che dall'effettiva situazione di fabbisogno di investimento dei territori" (52). Questa circostanza rischia di amplificare i divari territoriali nell'offerta di servizi alla prima infanzia e nella dotazione di infrastrutture scolastiche sia sul piano nazionale che all'interno delle regioni meridionali, data "la limitata capacità progettuale e amministrativa di alcune amministrazioni del Mezzogiorno" (53).

L'Istat, a sua volta, nel rapporto *I divari territoriali nel Pnrr: dieci obiettivi per il Mezzogiorno* ha ribadito che «l'attualità e urgenza della "questione meridionale" è un punto qualificante del Piano nazionale di ripresa e resilienza [...], cui viene dedicata una priorità trasversale ("ridurre i divari di cittadinanza")», offrendo, con un taglio "di tipo storico-comparativo, incentrato sui trend del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord e sull'articolazione dei

(48) Come è stato notato: "il Pnrr sta mostrando non poche difficoltà a rispondere alle finalità di riequilibrio territoriale. Gli stanziamenti di risorse, ingenti, e le riserve di spesa, contabilmente favorevoli, sono solo condizioni necessarie, ma non sufficienti, per colmare i divari territoriali nei diritti di cittadinanza e riequilibrare il potenziale di crescita tra Nord e Sud del Paese" (Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022*, cit., 350).

(49) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazioni su clausola 40% Pnrr*, Roma, 16 marzo 2022, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(50) A tale proposito, nel Rapporto Svimez 2022 si rileva che: «In base alle stime [...], emerge nettamente la maggiore "lentezza" degli enti locali del Mezzogiorno rispetto alle tempistiche medie seguite nel resto del Paese. In media, gli enti locali meridionali impiegano 1.361 giorni per portare a compimento la realizzazione di un'infrastruttura sociale (1.368 nel Sud e 1.353 nelle Isole), contro 960 giorni del Centro, 849 del Nord-Ovest e 778 giorni del Nord-Ovest. [...] Tuttavia, la fase più estesa, alla quale è riconducibile gran parte del differenziale in termini di *timing* con le altre macro-aree, è quella dell'esecuzione materiale dei lavori, per la quale sono impiegati mediamente 873 giorni nelle Isole e 785 giorni al Sud» (Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022*, cit., 360-361).

(51) S. Caravella, C. Petraglia, G. Vecchione, *I Comuni alla prova del Pnrr*, in *Informazioni Svimez*, n. 1, marzo 2023, 3-4 e 9.

(52) S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, *Asili nido e infrastrutture scolastiche: il Pnrr non colmerà i divari territoriali*, in *Informazioni Svimez*, n. 2, maggio 2023, 3.

(53) *Ivi*, 1. In un passo successivo (p. 3), infatti, si afferma che: «Sebbene la "quota Sud" sia stata rispettata, gli enti territoriali delle tre regioni meridionali più popolate – Sicilia, Campania e Puglia – hanno avuto accesso a risorse pro capite per infrastrutture scolastiche inferiori alla media italiana, nonostante le marcate carenze nelle dotazioni infrastrutturali che le contraddistinguono. Al contrario, gli enti delle altre regioni meridionali, in particolare Molise e Basilicata, hanno assorbito risorse pro capite sensibilmente superiori alla media italiana».

divari interni, di livello sub-regionale”, un decalogo volto a declinare i “principali orientamenti strategici e tematici del Pnrr” per valorizzare le informazioni necessarie a “sostenere il processo decisionale e valutativo” (54). I temi sui quali condurre un’azione di riequilibrio dei divari territoriali si pongono su due piani distinti (55). Da un lato, la coesione economica e sociale, in riferimento a differenze di natura strutturale, che si sostanziano in termini di: *performances* del sistema produttivo (con il Pil *pro capite*); qualità del capitale umano; tasso di occupazione giovanile; propensione migratoria dei giovani. Dall’altro, i diritti di cittadinanza, in relazione al sottodimensionamento della dotazione di infrastrutture e servizi alle persone, che si esplicita in: divario digitale; reti idriche obsolete; sistemi di trasporto ferroviario carenti; competenze degli studenti e *gap* di istruzione; servizi socio-educativi per l’infanzia inadeguati; scarsa qualità dei servizi sanitari ed emigrazione ospedaliera.

Il Pnrr, quindi, si è posto fin dall’inizio l’obiettivo di “accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese” (56). Perciò, le consistenti risorse destinate ai territori meridionali vanno correttamente impiegate al fine di ridurre i divari tra le due parti del Paese nelle infrastrutture fisiche e digitali, nella sostenibilità e nell’ambiente, nella struttura produttiva e nei servizi pubblici (istruzione, sanità e pubblica amministrazione), superando le strozzature e i ritardi che si sono manifestati finora o che rischiano di frenare l’avvio delle decisive fasi operative. L’aspetto cruciale del Piano risiede nella capacità di intensificare e rendere effettivi gli investimenti, attuando, al contempo, le riforme previste, in modo da potenziare la modalità realizzativa degli interventi, con ricadute durevoli sulla produttività e sulla crescita economica del Mezzogiorno e dell’insieme dell’Italia.

4. La nuova governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza

La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (n. 94 del 21 aprile 2023) della legge 21 aprile 2023, n. 4, ovvero della “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l’esercizio di deleghe legislative”, è volta ad aprire un’auspicabile fase di accelerazione delle procedure per l’esecuzione dei progetti.

La nuova legge si compone di tre parti fondamentali: norme per la riorganizzazione della gestione del Piano (coordinamento, attuazione e monitoraggio); norme per il rafforzamento delle capacità amministrative e la semplificazione delle procedure; norme per le politiche di coesione, con l’intento di promuovere una forte connessione tra gli interventi e l’impiego delle risorse del Pnrr e quelli del Fsc. La modifica del sistema di *governance* ha previsto l’istituzione di una Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr. Tale struttura è chiamata a svolgere i compiti di coordinamento, vigilanza e stimolo delle iniziative di attuazione del Piano (precedentemente incardinati presso il Ministero dell’economia e delle finanze), ai quali si aggiunge quello di punto di contatto con la Commissione europea sul Pnrr. Al Mef continua a operare l’Ispettorato generale per il Pnrr, collocato all’interno della Ragioneria generale dello Stato, mantenendo le funzioni di controllo, monitoraggio e rendicontazione, ma svolgendo, in generale, un’attività di collaborazione e supporto per la Struttura di missione. Inoltre, sempre con lo stesso provvedimento, è stata soppressa l’Agenzia per la coesione territoriale e pure le sue competenze sono state trasferite al DPCoe, con la formazione di un’unità specifica al suo interno, denominata “Nucleo per le politiche di coesione” (Nupc).

In attesa della relazione semestrale sullo stato di attuazione e sull’andamento del Piano annunciata per il mese di maggio da parte del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, ma anche nelle more della Terza relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Pnrr allocabili territorialmente – rilevato che l’ultima elaborazione semestrale è ferma ai dati del 30 giugno 2022 – da parte del Dipartimento per le politiche di coesione, è opportuno riportare le valutazioni effettuate nel corso dell’informativa urgente del Governo alle Camere del 26 aprile 2023 sullo svolgimento del Piano, con particolare riguardo alla revisione del modello di *governance*.

Il Ministro, innanzitutto, ha indicato tre questioni centrali in via di soluzione per superare le criticità emerse per l’accesso al finanziamento europeo della terza rata di 19 miliardi per il Pnrr: i piani urbani integrati di Firenze e Venezia, la promozione del teleriscaldamento efficiente e le linee guida per le concessioni portuali. Inoltre, ha fatto riferimento alle problematiche generali del Piano, legate al ritardo nell’avvio degli interventi (dovuti

(54) Istat, *I divari territoriali nel Pnrr: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Roma, 25 gennaio 2023, 1, in <www.istat.it/it/archivio/280052>.

(55) *Ibidem*.

(56) Presidenza del Consiglio dei ministri, *Gli obiettivi trasversali del Pnrr*, Roma, 30 novembre 2021, in <www.governo.it>.

soprattutto ai tempi di valutazione dei progetti), al frazionamento delle iniziative (e all'inadeguatezza di alcuni dei soggetti attuatori), all'incremento dei prezzi delle materie prime. Il nuovo provvedimento di legge prova a fornire una prima risposta a queste insufficienze e alle osservazioni contenute nella relazione della Corte dei conti, attraverso la stabilizzazione del personale e il rafforzamento delle strutture delle unità di missione, oltre che con una serie di ulteriori semplificazioni rispetto a quelle adottate dal Governo precedente.

L'altro elemento di approfondimento da parte del Ministro è rappresentato dall'individuazione di alcune criticità del primo semestre, in modo da permettere di affrontarle prima della fase di verifica con la Commissione europea sui risultati della prima metà del 2023, riuscendo a preservare gli obiettivi finali con una variazione di quelli intermedi. Tra i problemi da mettere a fuoco e risolvere, sempre secondo il Ministro, vi sono: la realizzazione di asili nido frutto di progetti esistenti, che non potevano tener conto delle regole del Pnrr e, perciò, hanno subito una complicazione dell'*iter* di spesa e rendicontazione; lo sviluppo dell'industria cinematografica e, in particolare, il progetto per Cinecittà, che potrebbe non riuscire a rispettare le scadenze per motivi tecnici; la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale, che ha visto la presentazione di un numero di proposte inferiore a quello preventivato. Sul conseguimento degli obiettivi al 30 giugno 2023, la Corte dei conti ha lanciato un allarme, richiamando il caso dei lavori delle colonnine di ricarica dei veicoli elettrici e un difetto complessivo di programmazione che ha generato un serio ritardo, non per scendere su un terreno improprio di valutazione, ma per sollecitare tempestività ed efficienza nell'azione amministrativa e scongiurare il rischio di una riduzione del contributo finanziario europeo relativo alla quarta rata, che ammonta a 16 miliardi.

In ogni caso, il Governo italiano ha avviato un'interlocuzione con la Commissione europea allo scopo di una rimodulazione del Pnrr – cercando di accertare i progetti che non potranno essere completati entro il 2026 e di spostarli sul Fondo di sviluppo e coesione, che ha una scadenza al 2029 – e di un'integrazione del Piano con il programma *REPowerEU*, che comporta nuovi interventi promossi a seguito della guerra in Ucraina e della crisi energetica. Il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, nel corso della informativa al Senato, ha precisato che: “La Commissione ha immaginato, con l'approvazione del *REPower*, un sistema per il quale i singoli Paesi membri possano preparare il loro programma, che diventerà un capitolo aggiuntivo, quindi andrà a modificare e a implementare il Piano nazionale di ripresa e resilienza per poter raggiungere alcuni degli obiettivi fondamentali che si trovano all'interno degli obiettivi del *REPower*, che quindi possono essere oggetto di scelta da parte dei singoli Paesi membri e che accompagneranno la fase di rimodulazione” (57). Il Ministro, poi, ha chiuso la sua informativa alla Camera, sostenendo che, in generale, si intende perseguire “l'obiettivo di spendere tutte le risorse, ma di spenderle bene, in modo efficace, cercando di costruire una dinamica che possa affrontare, in modo molto chiaro, le questioni strutturali del nostro Paese e, in via definitiva, la fase dello sviluppo, anche nella ricucitura delle due parti del Paese” (58).

In tema di rimodulazione del Pnrr, la Fondazione Astrid ha proposto di definire nuovi progetti di investimento “coerenti con le finalità e i criteri di Ngeu e sicuramente realizzabili entro il termine [del 2026], anche perché affidati, nella loro realizzazione, a imprese private dotate delle competenze manageriali e tecniche necessarie (selezionate, ovviamente, mediante procedure competitive)” (59). A questo fine, sono individuati tre interventi dettagliati, legati al percorso di transizione energetica e innovazione digitale dell'Italia, riguardanti rispettivamente: l'installazione – con il supporto di un credito d'imposta al massimo del 50% – di impianti di produzione di energia rinnovabile sui tetti dei capannoni delle piccole e medie imprese, con un costo di 2,5 miliardi e una platea di 200.000 imprese interessate, rielaborando un'idea avanzata da un'organizzazione di categoria delle Pmi; l'incentivazione del passaggio dal rame alla fibra ottica, per migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese e delle famiglie alle infrastrutture di telecomunicazione ad altissima capacità, con un'iniziativa di sostegno alla

(57) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, *Informativa alle Camere sullo stato di attuazione del Pnrr*, Roma, 26 aprile 2023, in <www.politicheeuropee.gov.it>.

(58) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, *Informativa del Ministro Fitto alla Camera dei deputati*, Roma, 26 aprile 2023, in <www.politicheeuropee.gov.it>.

(59) F. Bassanini, S. Paparo, *In tema di rimodulazione del Pnrr: tre proposte in linea con gli obiettivi di Next Generation EU*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2023, 1. Nella stessa pagina, gli autori hanno specificato che: “Come è noto, l'art. 21 del Regolamento 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, consente ai Governi nazionali – a certe condizioni – di rimodulare entro il 31 agosto 2023 i loro Piani Nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr). A tal fine, il Governo ha avviato un lavoro di verifica e monitoraggio dell'attuazione dei progetti di investimento attualmente inseriti nel Pnrr. Questo lavoro mira innanzitutto a identificare: a) i progetti che risultano irrealizzabili entro i termini perentori stabiliti per l'accesso ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* (Rrf), termine stabilito alla fine del 2026 (per la rendicontazione degli investimenti realizzati); b) i progetti che presentano criticità quanto alla loro compatibilità con i criteri, i parametri e le finalità stabiliti per l'accesso ai finanziamenti stessi. Questi progetti saranno cancellati dal Pnrr (ed eventualmente rifinanziati con risorse provenienti dal bilancio dello Stato o da fondi europei non vincolati dalle regole e dai termini di *Next Generation EU*) e sostituiti con altri progetti idonei, concordati con la Commissione EU nell'ambito della rimodulazione del Pnrr”.

migrazione, impegnando 2 miliardi e portando il numero degli utenti sulle reti più progredite a 10-11 milioni a fine 2026; l'incoraggiamento di azioni significative di recupero di aree rurali abbandonate e di ricomposizione fondiaria in una prospettiva di sostenibilità economica e ambientale, attraverso la riqualificazione di un massimo di 100.000 ettari di terreni agricoli e l'impiego di tecnologie di agricoltura di precisione, prevedendo un supporto di circa 2,3 miliardi a un'ipotesi di questo tipo, avvalorata da alcune tra le più importanti imprese di settore (60).

Sullo stesso argomento, il Presidente di Confindustria ha sollecitato un impegno prioritario del Governo per presentare rapidamente alla Commissione europea le indicazioni di riallocazione dei progetti del Pnrr che l'Italia non può completare entro la scadenza, lanciando l'idea di «destinare buona parte delle risorse che rimarrebbero “scoperte” verso incentivi all'investimento per le imprese, che sono di rapida attuazione e di più sicuro impatto sul Pil, non modificando le regioni di destinazione delle risorse. Se non riusciremo a perseguire questo obiettivo, non sarà utile per il Paese indebitarsi ulteriormente senza aver realizzato progetti che generano crescita» (61). Va rilevato, altresì, che lo spostamento eventuale di progetti dal Piano al Fsc deve tener conto del vincolo di spesa attribuito alle risorse del Fondo stesso, per l'80% riservate alle aree del Mezzogiorno. Inoltre, anziché congelare l'intera strategia nazionale di coesione 2021-2027, in attesa delle scelte di rimodulazione del Pnrr, si potrebbe valutare di portare all'approvazione del Cipess la dotazione di circa 50 miliardi non ancora attivati del Fsc e di procedere a un finanziamento progressivo dei programmi in base alle priorità, in modo da mettere finalmente in moto questa leva di sviluppo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Naturalmente, questa decisione non può prescindere dalla necessità di operare contestualmente per un netto potenziamento della capacità di spesa delle amministrazioni meridionali e per l'adozione di meccanismi in grado di accelerare la realizzazione degli interventi.

A sua volta, la Fondazione Merita – Meridione Italia ha presentato un *position paper* dedicato al Pnrr, al Mezzogiorno e ai giovani, in cui auspica che l'attuazione del Piano abbia successo, trattandosi di “un'occasione straordinaria per ricostruire le basi dello sviluppo economico e civile del nostro Paese”, ma richiedendo che tutti si cimentino «con gli ostacoli che nei due decenni passati hanno portato alla progressiva contrazione degli investimenti pubblici [...], dalla carenza di capacità progettuale al ginepraio amministrativo, dai diritti di veto alla cultura del “no”» (62). Secondo Merita, la nuova normativa può servire a irrobustire il ruolo di conduzione e coordinamento della fase di esecuzione del Piano, anche se non appare “del tutto coerente con l'esigenza di accelerare la realizzazione del Piano [...] la disposizione che prevede per ogni ministero la possibilità di riorganizzare l'unità di missione preposta alla realizzazione del Pnrr, anche trasferendone le funzioni ad altra struttura: il rischio è che la fase di riorganizzazione finisca in realtà per allungare ulteriormente i tempi di realizzazione degli interventi” (63).

Nell'ultima parte di questo testo, si passa all'indicazione di alcune proposte per il miglioramento del livello di *execution* del Piano, che riguardano: il coordinamento reale tra le amministrazioni centrali e la Struttura di missione, anche allo scopo di un'interazione effettiva nell'impiego dei fondi del Pnrr e del Fsc; una più forte condivisione delle iniziative tra Governo, regioni e comuni, fornendo competenze tecniche agli enti territoriali (attraverso Struttura di missione, Cassa depositi e prestiti, Invitalia) ed esercitando poteri sostitutivi in caso di ritardi o inadempienze; la concentrazione dei finanziamenti su progetti di grande valore strategico, attuabili entro il 2026; il rafforzamento delle politiche industriali e dei meccanismi di incentivazione produttiva di tipo automatico (attraverso il rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti al Sud, l'ulteriore promozione di contratti e accordi di sviluppo, la prosecuzione delle iniziative per l'imprenditorialità giovanile e femminile) (64).

La Fondazione Merita, infine, ha espresso una preoccupazione per come si sta configurando il progetto di autonomia differenziata, che, nel caso assegnasse alle Regioni “la competenza esclusiva in materie come le infrastrutture di interesse nazionale nei campi dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come il sistema scolastico e la ricerca scientifica e tecnologica”, rischierebbe di minare alla base il tentativo di costruzione di una *governance* efficace del Piano (65). Per questo motivo, Merita suggerisce una correzione del disegno di legge in

(60) *Ivi*, 2-8.

(61) Confindustria, *Bonomi al Messaggero: i fondi residui del Pnrr vadano alle imprese. Trasformare il Mes in uno strumento per sviluppo industriale e competitività*, Roma, 2 maggio 2023, in <www.confindustria.it>.

(62) C. De Vincenti (a cura di), *Il Mezzogiorno dei giovani nel Pnrr*, Napoli, 5-6 maggio 2023, 1, in <<https://agendasud2030.fondazionemerita.it>>.

(63) *Ivi*, 4-5. Il *position paper*, nel brano successivo, evidenzia uno snodo fondamentale: “In ogni caso, è chiaro che siamo in una fase cruciale per l'attuazione del Pnrr: impegni di spesa molto rilevanti dal 2023 al 2026, riorganizzazione della governance, ridefinizione degli investimenti prioritari. Dalla soluzione di questo trilemma passa il successo della più grande operazione di rilancio dello sviluppo economico e civile del nostro Paese dai tempi della Cassa per il Mezzogiorno”.

(64) Cfr. C. De Vincenti (a cura di), *Il Mezzogiorno dei giovani nel Pnrr*, cit., 5-6.

(65) *Ivi*, 7.

questione, che escluda dalla prima attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione le materie di rilievo diretto per il Pnrr, impedisca il trasferimento di funzioni, fino alla definizione dei Lep, per tutte le materie relative a diritti civili e sociali e preveda poteri sostitutivi dello Stato nelle materie in cui una regione mostri incapacità di gestione (66).

5. Conclusioni. Dalle "polycrisi" alla crescita economica

Il passaggio a un nuovo paradigma di sviluppo non è mai semplice. Il riassetto di un'economia e di una società procede sempre mediante una scomposizione degli equilibri precedenti, che necessitano di un sovvertimento e di una capacità creativa inusitata, prima di trovare una diversa sistemazione. Il tempo in cui viviamo è il frutto di una lunga età di turbolenze e transizioni, che non ha ancora iniziato la sua fase di assestamento. Il panorama dell'ultimo mezzo secolo è stato costellato dai colpi di crisi ripetute, a partire dall'innalzamento dei prezzi petroliferi e dalla stagflazione degli anni Settanta del secolo scorso, fino al crollo economico e finanziario del 2007-2014. Dopo di allora, il mondo ha dovuto affrontare pandemia, guerra e crisi energetica, ma anche avversità climatiche e ambientali, in un susseguirsi di forti scosse, brevi riprese e pesanti ricadute. Questa sequenza ha consegnato alla storia e all'attualità una realtà segnata da "polycrisi", ovvero da un insieme di notevoli perturbazioni che è più grande della somma delle sue parti. Il termine è stato coniato da Edgar Morin e Anne Brigitte Kern nel 1999 per descrivere "crisi intrecciate e sovrapposte", che non rappresentavano più una singola minaccia, ma la "complessa interconnessione di problemi, antagonismi, crisi, processi incontrollati con la crisi generale del pianeta" (67).

Lo storico Adam Tooze, in un contributo dal titolo rivelatore (*Welcome to the world of the polycrisis*), ha rilanciato questa espressione, rimarcando la differenza sostanziale con i periodi passati di una crisi che richiede soluzioni sempre più articolate: "Immaginare che i nostri problemi futuri saranno quelli di cinquant'anni fa significa non capire la velocità e le proporzioni della trasformazione storica" (68). Nello scenario odierno, vi sono molteplici fonti di incertezza, che complicano le prospettive economiche: la questione energetica europea, intimamente connessa con l'andamento della transizione ambientale e con la realizzazione degli interventi per la ripresa; l'evoluzione dell'inflazione e il rapido incremento dei tassi di interesse; la sfida monetaria globale e la tenuta dell'euro; la trasformazione o il decadimento del sistema industriale; la mancanza di una visione strategica per l'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo.

Questi motivi di crisi si intrecciano con un conflitto costantemente in bilico tra minacce di *escalation* e possibilità di tregua e con gli imprevedibili sbocchi degli assetti geopolitici. Sul versante di un cupo pessimismo si colloca un economista come Nouriel Roubini, che, al cospetto di pressioni stagflazionistiche capaci di comprimere un debito pubblico e privato di enormi dimensioni (salito dal 200% del Pil nel 1999 al 350% nel 2021), preconizza un "inevitabile schianto" (69). Anche perché una tale massa finanziaria, invece di stimolare gli investimenti in nuovo capitale, si riversa nella spesa per consumi e, spesso, in "elefanti bianchi" (ovvero, progetti infrastrutturali inutili). Per i Paesi fragili e con un indebitamento eccessivo, quale l'Italia, il rischio è plurimo: costi di finanziamento in forte aumento, redditi e ricavi in calo e valori patrimoniali decurtati.

Le attese per il 2023 appaiono controverse, anche se la realtà dei fatti sembra puntualmente smentirle con andamenti economici più rosei del previsto. Da un lato, per il primo semestre, si presume qualche miglioramento sia dell'inflazione che delle disponibilità energetiche, dall'altro, limitandosi all'Europa, le ingenti somme spese per proteggere l'economia dai costi elevati dell'energia e il pieno impatto degli aumenti dei prezzi potrebbero portare a una nuova stagnazione inflattiva, nel corso dell'anno, seguita da una ripresa lenta. Inoltre, "il prossimo scontro tra inasprimento monetario e sostenibilità fiscale" potrebbe avere come teatro il nostro Paese e, se la Bce dovesse continuare a rialzare i tassi, il bilancio italiano sarebbe sottoposto a un consistente *stress* (70).

Secondo i redattori del Collins English Dictionary, la parola dell'anno per il 2022 è stata "permacrisi", intesa come "un lungo periodo di instabilità e insicurezza" (71), che richiama l'idea di un'epoca di crisi non ancora conclusa. La costruzione di un nuovo paradigma dipende, dunque, dall'evoluzione e dal condizionamento reciproco dei tre *shock* (geopolitico, energetico ed economico-finanziario), che pervadono il contesto attuale. Il compianto David Sassoli scriveva, ricordando proprio Edgar Morin nel centenario della nascita, che "l'Europa può svolgere un ruolo da protagonista e indicare nuovi modelli capaci di conciliare crescita economica e sostenibilità"

(66) *Ibidem*.

(67) E. Morin, A.B. Kern, *Homeland Earth: A Manifesto for a New Millennium*, Cresskill, Hampton Press, 1999, 73-74.

(68) A. Tooze, *Welcome to the world of the polycrisis*, in *Financial Times*, 28 ottobre 2022.

(69) N. Roubini, *The Unavoidable Crash*, in *Project Syndicate*, 2 dicembre 2022.

(70) H. Curr, *Prepare for rising tensions between fiscal and monetary policy*, in *The Economist*, 18 novembre 2022.

(71) Collins English Dictionary, *Word of the year 2022: Permacrisis*, in <www.collinsdictionary.com/woty>.

(72). Senza questa ingegnosità e forza di innovazione, accompagnata da un eccezionale impegno per il rilancio dell'unità europea, sarà molto difficile uscire da questa fase di "policrisi", provando a completare una transizione intricata e piena di incognite.

In ogni caso, la "grande transizione in corso", del tutto diversa dalle trasformazioni del XX secolo, annuncia la nascita di un nuovo paradigma economico-sociale, che sarà il frutto dello scontro tra valori, potenzialità e prospettive affatto diversificate. Da un lato, vi è un mondo in bilico tra incertezze, paure e crisi ricorrenti, che sono anche il prodotto di un riassetto disordinato dell'egemonia geopolitica globale e dei venti di guerra che spirano in molte parti del pianeta. Dall'altro, esiste un mondo consapevole degli enormi progressi raggiunti dalla scienza, dalla cultura e dalla tecnologia, delle straordinarie possibilità offerte dall'interazione tra gli uomini e dall'interdipendenza tra le economie per inverare l'avanzamento della società e della condizione umana, attraverso un nuovo processo di integrazione, basato su una combinazione inedita tra pubblico e privato, tra libertà, democrazia e sviluppo in ogni parte della terra.

Il bivio non è di poco conto, ma la "Grande Illusione" – come la chiamava Norman Angell (73) – di far prevalere la logica della chiusura, del conflitto e del predominio sulle ragioni della competizione costruttiva e della condivisione, della collaborazione e della spinta all'innovazione ha il respiro corto e non tiene conto dei grandi rivolgimenti della storia, che nel lungo periodo hanno teso a prediligere il destino dell'uomo e a favorire il miglioramento delle sue condizioni di vita. Per queste ragioni, appare decisivo il compimento del percorso avviato con le strategie europee di ripresa e resilienza, frutto dell'apertura, dopo una successione di crisi esogene, di una fase di assunzione comune di responsabilità e ricerca di un nuovo itinerario di crescita economica. La conclusione di questo tragitto non è scontata, sottoposta com'è alle inquietudini di una realtà in profonda metamorfosi e ai timori di un cambiamento di così vasta portata. Eppure, proprio in momenti come questo, l'Italia e l'Europa hanno mostrato il meglio di sé. Il nostro Paese, che ha sofferto più degli altri per pandemia e turbolenze economiche, ha ricevuto la quota preponderante di risorse del Pnrr: sta a tutti noi, senza distinzioni artificiali, provare a disegnare, con il successo di un risveglio italiano, un'avvenire europeo di progresso.

* * *

(72) D. Sassoli, *Una fonte di grande ispirazione, per il futuro dell'Europa*, in M. Ceruti (a cura di), *Cento Edgar Morin. 100 firme italiane per i 100 anni dell'umanista planetario*, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 25.

(73) Cfr. N. Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*, London, Heinemann, 1910.

SALDI DI BILANCIO E STRUTTURA DELLA SPESA PUBBLICA. IL POCO MISTERIOSO MISTERO DELLA FINE DELLA CRESCITA IN ITALIA

Giuseppe Coco (*)

Abstract: Il legame tra spesa pubblica, debito e crescita è troppo complesso per essere analizzato in astratto, senza riferimento ai contesti specifici. In questo articolo si discute storicamente la dinamica delle principali variabili di finanza pubblica, per giungere a una discussione comparativa della struttura della spesa pubblica per missioni del nostro Paese, come da dati Eurostat. Le risultanze mostrano che, per effetto di scelte esplicite ed implicite, le crisi del debito e la precaria situazione dei conti pubblici sono state affrontate preservando la spesa corrente rispetto agli investimenti, e la spesa pensionistica, l'ordine pubblico e il governo generale, e penalizzando la fornitura di servizi come sanità e istruzione e, nel *welfare*, le spese per la famiglia. Se alcune poste sono in parte endogene rispetto alla struttura demografica italiana, è peraltro impossibile che queste scelte non abbiano conseguenze negative sulla stessa struttura demografica e sulla crescita.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Saldi aggregati di finanza pubblica.* – 3. *Struttura e andamento della spesa pubblica.* – 4. *Struttura della spesa per missioni.* – 5. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

La questione del legame tra saldi di bilancio, spesa pubblica e crescita economica è stata affrontata dagli economisti di altre epoche in termini generali, ma ovviamente non risolta. Mentre il rapporto tra crescita e dimensioni del settore pubblico è stato cristallizzato in una legge (la legge di Wagner, dal nome dell'eminente scienziato delle finanze tedesco Alfred Wagner), secondo la quale le dimensioni del settore pubblico si espandono con lo sviluppo dei Paesi, e che ha trovato anche alcune conferme empiriche (1), la relazione opposta, dalla spesa alla crescita, è rimasta senza una risposta. Una indagine a carattere generale sulla semplice relazione probabilmente trascura un ammontare di informazione così elevato che porsi la domanda non ha molto senso. Un tentativo recente, oggetto di grande dibattito, di stabilire una connessione precisa almeno tra debito e crescita è dovuto a due famosi economisti, Reinhart e Rogoff (2011). Rogoff era stato capo economista del Fondo monetario internazionale e quindi la sua analisi in qualche maniera era fortemente rilevante ai fini delle politiche verso i Paesi ad alto debito. Essi trovarono su un ampio database di Paesi su un lungo arco temporale, una relazione stabile tra debito e crescita solo quando il debito eccedeva la soglia del 90% del Pil. Questo lavoro è stato successivamente aspramente criticato anche sul piano metodologico e la relazione parzialmente smentita. Tuttavia, seppure contestualizzabile, appare anche relativamente improbabile che non esista una soglia di debito pubblico oltre la quale esso pesi sulla crescita. I canali attraverso i quali ciò potrebbe concretizzarsi sono molteplici. Il più probabile appare il venir meno della fiducia nella capacità dello Stato di far fronte al servizio del debito, che rende meno probabile l'investimento privato e più probabile la fuga di capitali. Un canale anche più intuitivo è quello del depauperamento della spesa pubblica per servizi, che consegue a una crescita fisiologica della quota di spesa che viene assorbita per interessi (se si deve assicurare una stabilità del debito di lungo periodo). Questi esercizi comunque hanno dimostrato più che altro la futilità di porsi la questione del rapporto tra le variabili di finanza pubblica e la crescita in termini generali ed astratti, prescindendo dalla storia e dal contesto concreto dei diversi Paesi. Ma anche l'assurdità di postulare l'ipotesi che qualunque debito e qualunque livello di spesa o composizione della spesa stessa non abbiano conseguenze sulla crescita.

Una domanda più utile sarebbe quella riguardante l'indagine sulla connessione tra la struttura del bilancio pubblico per voci tematiche e la crescita. In questo caso la principale questione riguarda il contributo alla crescita di diverse voci, e in particolare l'effetto della suddivisione tra spesa in conto capitale e spesa per consumi della spesa primaria. La presunzione ovviamente è che la spesa in conto capitale, particolarmente quella in infrastrutture, dovrebbe aumentare la produttività dei fattori e quindi il tasso di crescita di lungo periodo. Una connessione di questo genere che guarda agli effetti differenziali tra Paesi della spesa europea per le politiche di coesione è stata tentata da Coco e Lagravinese (2021), che osservano come i Paesi nei quali le politiche suddette hanno effetti trascurabili sono anche quelli in cui la spesa è indirizzata verso tematiche a basso contenuto di spesa in conto

(*) Professore di Economia politica presso il Dipartimento di economia e finanza dell'Università "Aldo Moro" di Bari.

(1) V., ad esempio, la classica indagine di Peacock e Wiseman (1961) sul Regno Unito, ma anche più recentemente Lamartina *et al.* (2011) per una verifica di un rapporto di lungo periodo e *cross-country*.

capitale. Questa relazione, tuttavia, dipende da una serie di fattori (2), in maniera cruciale dalla efficienza della spesa in conto capitale, e di fatto è impossibile stabilire una relazione empirica stabile valida per tutte le società e per ogni livello di sviluppo. Anche in questo caso quindi la relazione tra le variabili suddette in aggregato è ambigua (si vedano i risultati contraddittori di Aschauer 1989, Diamond 1991 e Davarajan *et al.* 1996), e soprattutto dipende dall'efficienza della spesa pubblica nei particolari casi nei quali l'investigazione avviene, un risultato per certi versi quasi ovvio. In tempi recenti una evidenza più solida collega alcuni fattori, tipicamente forniti in molti Paesi dal settore pubblico, ai tassi di crescita. I più comuni sono ovviamente l'istruzione e la ricerca e sviluppo. Nel caso dell'istruzione il vero fattore di sviluppo non è la spesa di per sé, ma i contenuti di apprendimento, qualcosa di molto più difficile da stimare. In ogni caso, anche se non è certo che una forte spesa in istruzione generi risultati di apprendimento superiori, è abbastanza ovvio che senza livelli di spesa adeguati difficilmente si potrà ottenere una istruzione adeguata (3).

Sulla scorta di queste considerazioni mi accingo a espletare una ricognizione molto generale delle principali variabili di finanza pubblica del nostro Paese, con una lettura parziale del loro significato in termini di maggiore o minore propensione delle scelte a generare crescita economica. Si tratta di una descrizione di alcune sistematiche distorsioni che a mio parere difficilmente possono non avere un impatto sulle nostre potenzialità di sviluppo e che sembra puntare verso un sistematico depauperamento delle nostre capacità produttive. Si tratta peraltro di distorsioni che sono probabilmente auto rigenerative e consolidano una struttura sociale che rende a sua volta difficoltosa la loro correzione. Mi limiterò a considerare le scelte pre-pandemia; l'analisi delle scelte successive merita a mio parere un approfondimento a parte e comunque il mio interesse è per le preferenze di fondo che la nostra collettività ha espresso nel lungo periodo e le loro conseguenze sulle nostre prospettive. Nel prosieguo analizzerò in maniera sintetica la dinamica del nostro debito pubblico e le variabili che hanno influito sulla sua costruzione (4). Nella sezione successiva analizzerò l'andamento della spesa pubblica aggregata, quella in conto corrente e per investimenti fissi lordi in prospettiva comparata. Nella quarta sezione poi analizzerò invece la struttura della spesa per missioni. Le mie conclusioni sono che in maniera crescente, e in particolare in corrispondenza di crisi finanziarie, le scelte collettive hanno privilegiato le generazioni anziane, la corresponsione di assegni *vs* la fornitura di servizi correlati alla crescita, e sfavorito in generale l'accumulazione di capitale fisico e umano. Al di là delle considerazioni valoriali, la scarsa crescita che ci ha contraddistinto appare tutt'altro che sorprendente.

2. Saldi aggregati di finanza pubblica

Per capire la struttura tematica della nostra spesa pubblica è abbastanza utile capire la genesi del nostro mastodontico debito pubblico. Senza voler qui presentare una storia del debito pubblico e delle sue cause, che richiederebbe da sola un volume di storia economica, può però avere senso richiamare alcuni fatti macroscopici che ci aiutano a capirne la genesi. L'Italia è stata per gran parte della sua storia, in effetti, un Paese ad alto debito pubblico, il che non significa necessariamente un Paese fiscalmente indisciplinato per gran parte del tempo. Nei primi decenni dall'unificazione le spese per la guerra e quelle per l'infrastrutturazione del Nord del Paese generarono subito un forte deficit che poi, con tassi di interesse considerevoli, costrinse gran parte dei Governi fino alla Prima Guerra Mondiale a politiche di bilancio piuttosto austere per evitarne l'esplosione e il *default*. Le due guerre sono, questa volta come per gli altri Paesi, momenti di esplosione ma anche di svalutazione, successivamente, del debito. La parte che ci interessa di più ovviamente riguarda la storia repubblicana. Nei primi decenni il debito si mantiene al di sotto di livelli di guardia. Si tratta dei soli 20 anni della storia italiana di basso debito rispetto alla produzione, anche se non va dimenticato che in realtà il rapporto non cresce anche perché i tassi di crescita di cui l'Italia fa esperienza in questo periodo sono veramente considerevoli (tra il 5 e il 6% all'anno in media).

La figura 1 riporta l'andamento del saldo totale, il saldo primario e la spesa per interessi in rapporto al Pil a partire dagli anni 70. Il grafico illustra a mio parere in maniera abbastanza chiara le fonti del nostro debito. Per tutti gli anni 70, e un po' meno negli anni 80, il Paese vive al di sopra delle sue possibilità con deficit primari (spesa al netto degli interessi meno entrate) generalmente superiori al 3% e in alcuni casi, negli anni 70, anche

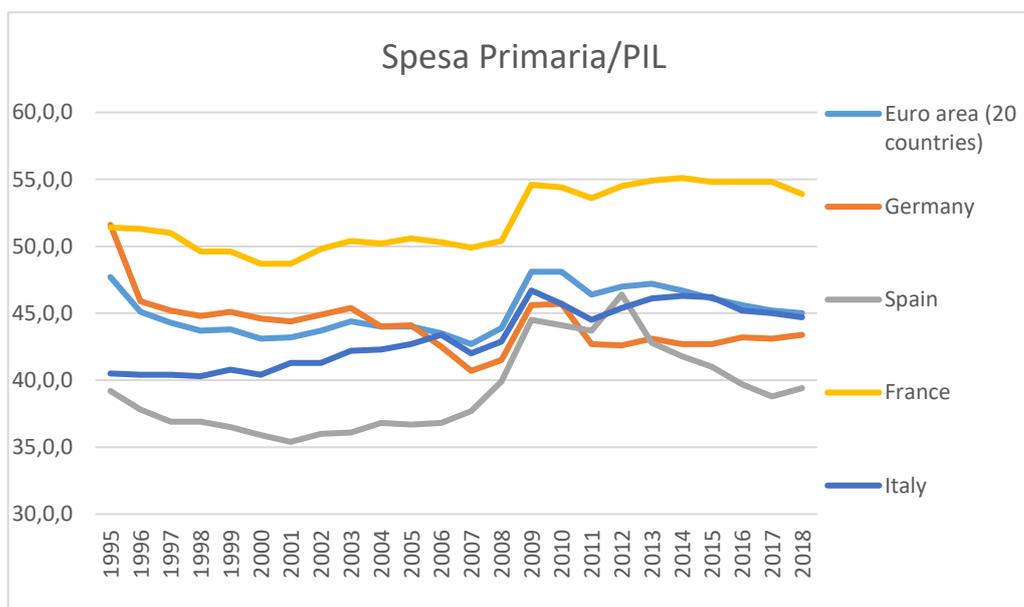
(2) V., a questo proposito, proprio sull'Europa, il saggio di Bubbico *et al.* (2020).

(3) La questione degli effetti della struttura della spesa in effetti non ha ricevuto nel nostro Paese l'attenzione che a mio parere merita. Un'importante eccezione è in effetti Cerniglia (2007), che analizza un po' come in questo nostro contributo sia le dimensioni del bilancio pubblico, sia la composizione della spesa pubblica. Giungendo a conclusioni molto simili, ovvero che la spesa andava riqualificata nel senso di aumentarne la componente produttiva in senso lato, in particolare non solo e non tanto quella in capitale fisico quanto quella in capitale umano e ricerca e sviluppo.

(4) Una disamina molto più approfondita in particolare della genesi del debito pubblico e delle scelte che ne hanno determinato la sua dimensione (come delle eventuali vie d'uscita) è contenuta nel recente volume di Bordignon e Turati (2022).

molto superiori (5). A mano a mano che il debito in rapporto al Pil cresce, aumenta gradualmente la spesa per interessi (sempre in rapporto al Pil). Questa spesa decolla vistosamente poi dopo il 1981 per effetto del cosiddetto “divorzio” tra il Tesoro e la Banca d’Italia, che per effetto non avrebbe più coperto le aste di titoli pubblici. Il conseguente aumento vertiginoso dei tassi fa decollare anche la spesa per interessi. Per quasi 25 anni a partire dal 1985, il Paese sopporta un onere di spesa per interessi ogni anno superiore al 5% del Pil e per 5 anni dal 1993 al 1998 superiore al 10% del Pil. In questa fase si realizza un trasferimento di ricchezza senza precedenti dal settore pubblico a detentori di debito quasi tutti interni, di fatto un incremento di ricchezza privata a scapito dello Stato, sempre innescato comunque originariamente dalle politiche dei due primi decenni. Intanto alla fine degli anni 80 gli esecutivi realizzano la necessità di una correzione drastica dei conti pubblici, cui corrisponde nel giro di pochi anni la costruzione di un saldo primario positivo considerevole per compensare almeno parzialmente le astronomiche spese per interessi. Gli effetti sul debito (anche del programma di privatizzazioni realizzato in maniera decisa, con oculatezza ai fini dei conti pubblici dal Tesoro di Mario Draghi) si fanno sentire e fanno scendere la spesa per interessi: la discesa è poi accelerata dall’entrata nell’euro, che rende apparentemente più sicuri i nostri conti pubblici. L’onere del servizio del debito crolla di quasi 5 punti nell’arco di pochi anni attorno al 2000, aprendo nuovi spazi di bilancio mai visti nel decennio passato. In effetti, altrettanto velocemente gli spazi di bilancio che si aprono vengono immediatamente sfruttati dai Governi degli anni 2000, il saldo primario si riduce rapidamente e in maniera corrispondente ai risparmi di interessi, il deficit totale riprende a crescere. Con esso riprende a crescere il debito. L’occasione storica di una riduzione perdurante del debito si perde definitivamente con la crisi finanziaria del 2008, che genera per la prima volta da due decenni un saldo primario negativo, essenzialmente per il calo del Pil e l’operare degli stabilizzatori automatici (calo d’imposte e aumento di spesa pubblica). Al crollo del saldo primario corrisponde un’impennata del deficit totale e, negli anni successivi, un incremento degli oneri per interessi (6). Il saldo primario positivo viene faticosamente ricostruito poi tra il 2011 e il 2013 e, anche per effetto del calo dei tassi di interesse successivo alla svolta di politica monetaria della Bce di Draghi e del calo del peso degli interessi, si stabilizza anche il deficit complessivo.

Figura 1. Saldi di bilancio su Pil, anni 1971-2018



Dati Ameco.

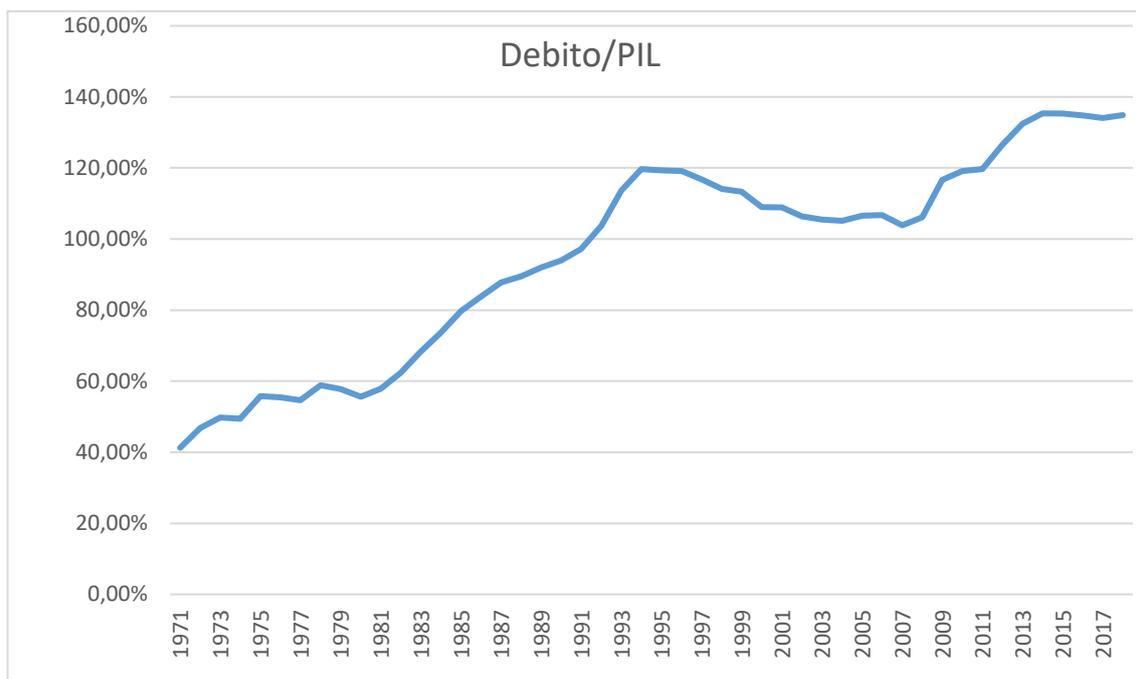
(5) Una analisi più dettagliata rivelerebbe che in effetti in questi anni la spesa pubblica italiana si adegua alle esigenze di un moderno *welfare State* a costi normali, ma lo fa senza che si siano adeguate corrispondentemente le fonti di entrata.

(6) L’onere per interessi cresce molto più lentamente che in passato anche se i tassi crescono perché la gestione del debito è intanto diventata molto più professionale e il Tesoro ha imparato ad allungare le scadenze quando le condizioni di mercato lo permettono. Questo consente di affrontare periodi di crisi senza l’ulteriore onere immediato di una impennata dei costi di servizio del debito. Ovviamente questo però significa anche che chi provoca una crisi del debito non ne sente immediatamente il carico e non può essere reso immediatamente responsabile di fronte all’opinione pubblica. Corre ai ripari solo se responsabile.

La storia che ho raccontato prescinde da descrizioni di oscillazioni di breve periodo e soprattutto trascura gli elementi esogeni che determinano la crescita del Pil. Come accennato, infatti, tutti i rapporti suddetti dipendono dall'andamento dei numeratori ma anche dall'andamento del denominatore, il Pil appunto. Per cui alcune oscillazioni sono anche dovute ad anni di crescita sostenuta oppure, più frequentemente, a recessioni. Sicuramente questo fattore è determinante nell'ultimo periodo (a partire dal 2000). Il tasso di crescita del nostro Paese, com'è noto, diverge all'inizio del secolo sistematicamente dalla media della Ue e dall'andamento delle economie principali partner (o concorrenti che dir si voglia).

Nella figura 2 vediamo il risultato in termini di debito delle variabili di flusso che abbiamo visto sopra.

Figura 2. Rapporto Debito/Pil, anni 1971-2018



Dati Ameco.

Il debito cresce del 50% negli anni 70 per effetto dei deficit primari, ma decolla letteralmente negli anni 80 per l'effetto congiunto di deficit e spesa per interessi. Come notato, la spesa per interessi cresce sia per la crescita della dimensione del debito sia per l'effetto dei tassi, a causa del divorzio con la Banca d'Italia. Si è a lungo discusso degli effetti del divorzio. È evidente che se questo era un tentativo di costringere la classe politica a ridimensionare i deficit primari, di fatto non ha funzionato. All'inizio degli anni 90 il debito si impenna ulteriormente per effetto di una crescita impetuosa dei tassi, questa volta determinata da una vera crisi di sfiducia: inutile ricordare che siamo nel 1992, a un passo dal *default*, quando il Governo Amato introduce misure emergenziali di entrata e negli anni successivi si corregge parzialmente l'impegno di spesa implicito, che sicuramente avrebbe portato il Paese alla bancarotta: le pensioni. Negli anni successivi incrementi importanti di imposta e privatizzazioni (10 punti di Pil in pochi anni), ma soprattutto il calo degli interessi conseguente a una ritrovata temporanea credibilità del Paese, riducono il debito di quasi 20 punti. Il calo del debito continua negli anni 2000 solo per inerzia del calo degli interessi conseguenti alla nostra entrata nell'area euro. La crisi finanziaria nel 2009 erode tutto il vantaggio accumulato precedentemente e riporta il nostro debito ai livelli del 1992 (il che fa pensare che probabilmente nel 2011 se fossimo stati fuori dall'area euro avremmo subito un attacco speculativo ancora più pesante). La crisi del debito del 2011, l'effetto congiunto della recessione e di tassi molto più elevati, genera l'accumulazione di altri 20 punti di debito/Pil. L'ultima considerazione è che si potrebbe recriminare sull'arrivo delle varie crisi in parte esogene rispetto al sistema italiano. Tuttavia, mi chiedo chi possa immaginare di vivere in un mondo privo di crisi e turbolenze. L'epoca della "grande moderazione" è probabilmente una eccezione nella storia economica dell'umanità (certamente nella storia moderna) in termini di stabilità e assenza di minacce e turbolenze. Gestire la cosa pubblica come se le variabili macroeconomiche esterne consentissero una tranquillità

sulla sostenibilità a lungo termine di un debito del 120% del Pil, francamente dimostra una imprudenza estrema e uno straordinario disprezzo per il destino di lungo periodo del Paese.

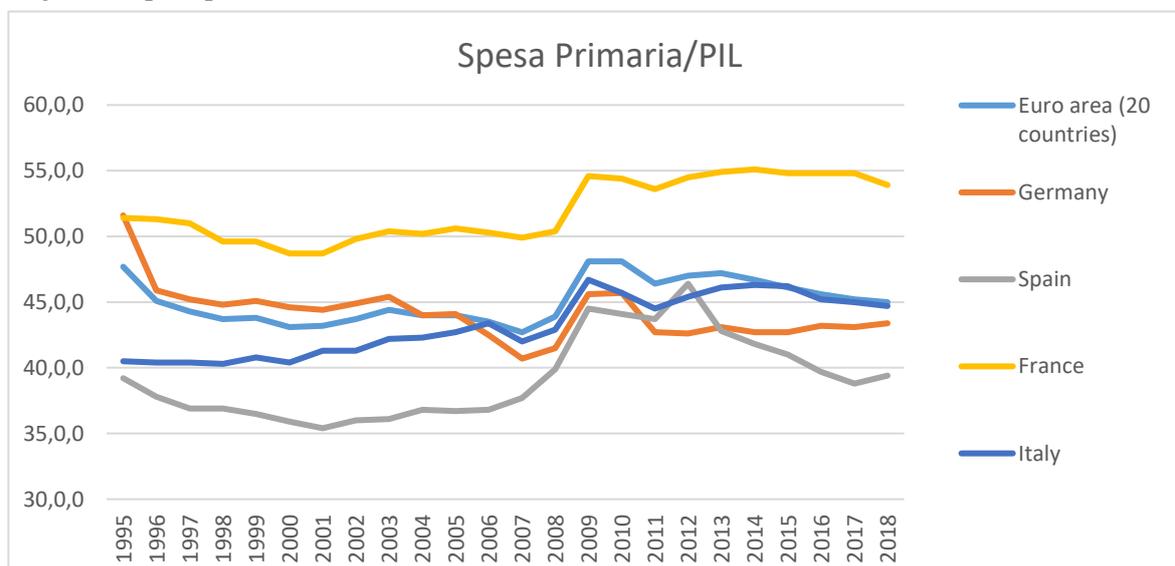
3. Struttura e andamento della spesa pubblica

La discussione di sopra dovrebbe aver messo in luce che le variabili di bilancio hanno significati molto diversi in rapporto all'andamento dell'economia nel suo complesso. Man mano che il Paese scivolava in un equilibrio di bassa crescita della produttività e bassa crescita, progressivamente si chiudevano anche gli spazi per un uso della spesa pubblica sia a scopo di crescita sia a scopo di contrasto alle emergenze e di contrasto al ciclo economico. In questo senso, come si può instaurare un circolo virtuoso di alta crescita e nuovi spazi fiscali per finanziare servizi per la crescita per effetto della credibilità fiscale e quindi di bassi tassi sul debito, altrettanto facilmente si può entrare in equilibri di bassa crescita e finanza pubblica sempre meno in grado di finanziare servizi essenziali. Molto dipende dalla coscienza di trovarsi in una situazione di difficoltà ed essere in grado di cambiare la struttura della spesa pubblica in maniera da non rinunciare alle poste che ci assicurano un futuro e alla possibilità, in futuro, di finanziare anche le poste meno produttive. In altri termini, molto dipende dall'orizzonte temporale che i *politymakers* adottano nelle proprie scelte, quello che gli economisti chiamano il tasso di sconto intertemporale (7).

La prima questione che vorrei porre riguarda l'andamento della spesa pubblica aggregata sempre normalizzata al Pil. Questa variabile ci informa (parzialmente) sul fatto che in effetti la forza sottostante la nostra deriva dei conti pubblici sia unicamente il Pil o meno. Come abbiamo visto, infatti, per lunghi periodi l'Italia ha prodotto dei *surplus* primari anche consistenti, possibili indicatori di politiche di bilancio virtuose, in tutti gli anni a partire dal 1991 (tranne il 2009), anche se imposti dai fatti (8).

A questo scopo guarderemo alla spesa totale meno interessi per isolare in effetti il rapporto tra le decisioni di spesa primaria rispetto a un fatto essenzialmente esogeno nel breve periodo, il peso degli interessi. In realtà esso è esogeno, come detto, solo nel breve periodo perché lo stock di debito si rinnova ormai piuttosto lentamente e quindi decisioni di finanza pubblica che aumentino i tassi di interessi hanno effetti immediati abbastanza piccoli, molto maggiori nel lungo periodo con effetti di trascinamento per più di una legislatura. Tanto che si potrebbe dire che in effetti un governo irresponsabile lascia in gran parte ai propri successori l'onere delle proprie scelte.

Figura 3. Spesa pubblica totale meno interessi su Pil, 1005-2018



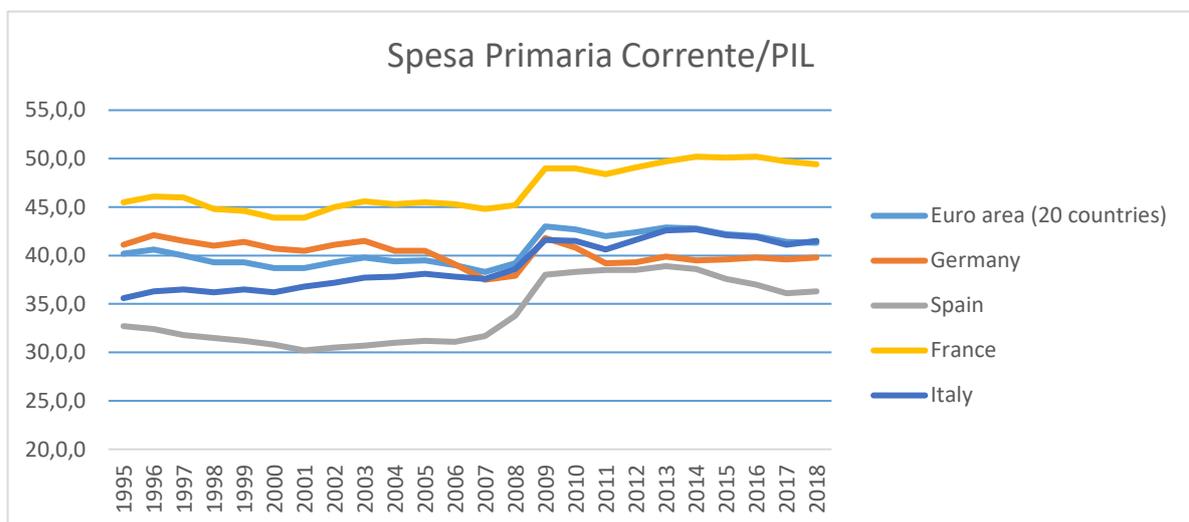
Dati Ameco.

(7) Questo tasso di sconto in una democrazia riflette senz'altro sia le regole del gioco e la stabilità dei Governi, la loro vulnerabilità rispetto a minoranze organizzate e coesione interna, sia, senza dubbio, le preferenze intertemporali e il grado di coesione dei cittadini e della comunità nazionale. L'idea che Governi "*short sighted*" siano una pura espressione di classi dirigenti inadeguate è francamente inaccettabile.

(8) Anche nel lungo periodo in realtà l'Italia è stata spesso in condizioni di dover compensare una spesa per interessi importante con avanzi di bilancio primario.

Come si vede di sopra la spesa pubblica su Pil oscilla per la media dei Paesi dell'area euro attorno al 45% del Pil. Rimane al di sotto per tutto il periodo tra il 1996 e il 2007. Poi si impenna per effetto della crisi finanziaria e lentamente torna verso livelli in linea con la media. Questo sembra un andamento coerente con una stabilità dei conti di lungo periodo, in cui le oscillazioni della spesa pubblica sono dovute a oscillazioni di Pil e alle conseguenti variazioni di spesa a scopo anticiclico. Esistono però delle differenze significative tra Paesi. Spagna e Francia hanno un *pattern* simile, ma il rapporto di spesa, pur evidenziando una correzione, non torna verso i livelli precedenti. La spesa pubblica in Spagna in realtà partiva da livelli molto più bassi. La Germania invece ha un *trend* in diminuzione significativo. L'Italia ha un *pattern* in aumento per tutto l'intervallo. Paradossalmente l'Italia è l'unico Paese che ha subito una contrazione della spesa su Pil (di più di 2 punti) nel pieno della peggiore recessione che abbia conosciuto in anni recenti tra il 2010 ed il 2012. Ma soprattutto è l'unico Paese in cui la spesa cresceva prima del 2006 (circa 3 punti e mezzo di Pil tra il 2000 ed il 2006). Considerando la nostra *performance* di bassa crescita, comunque, l'idea dell'Italia irresponsabile appare esagerata. Quello che appare chiaro invece è la ridotta capacità di far fronte al ciclo economico con la spesa pubblica sostanzialmente dovuta al debito e alla scarsissima dinamica del Pil. Ma quanto di questa dinamica è spiegabile con le scelte in materia di spesa? Possiamo guardare alla composizione per tentare una risposta. Di sotto riportiamo la spesa corrente senza interessi su Pil.

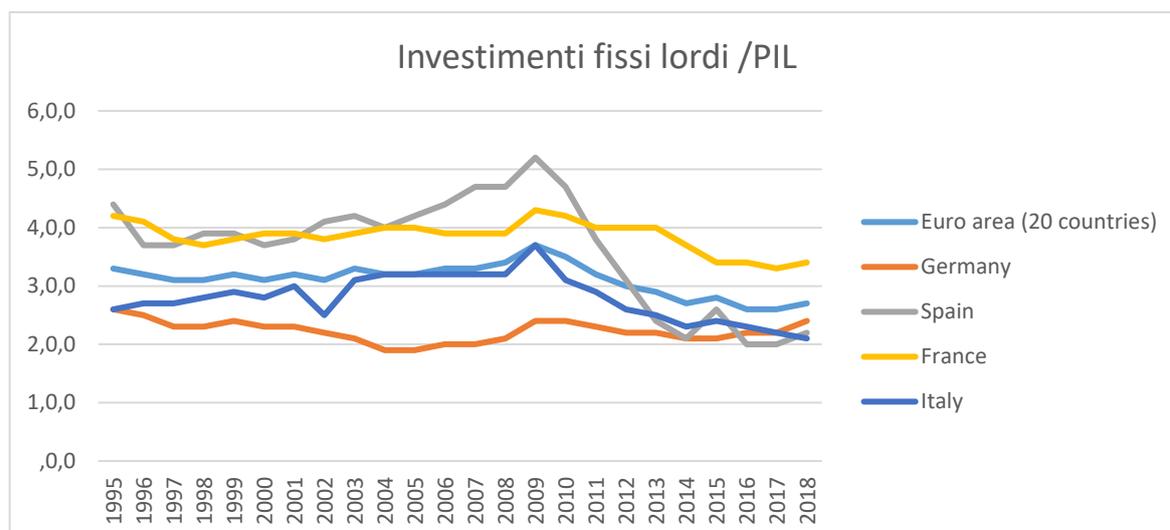
Figura 4. Spesa Corrente (esclusi interessi su Pil)



Dati Ameco.

In questo caso la dinamica crescente della spesa italiana appare molto più chiara. C'è un solo anno in cui decresce (il 2011) e di meno di un punto. Dall'inizio alla fine la spesa cresce di più di 6 punti percentuali. La differenza tra l'andamento della spesa totale e quella corrente può essere ovviamente dovuta a una minore spesa per interessi o in conto capitale. Di sotto riporto la spesa per investimenti fissi lordi.

Figura 5. Investimenti fissi lordi su Pil, 1995-2018



Dati Ameco.

La spesa per investimenti fissi lordi del settore pubblico crolla dal 3,7% al 2,1% del Pil nel periodo successivo al 2009. La spesa cala in quasi tutti i Paesi, seppure in misura minore. Ma intanto il Pil italiano decresce mentre quello degli altri continua a crescere. E allo stesso tempo questo dato mette in luce una scelta di politica economica, esplicita o implicita. Mentre la spesa corrente continua a crescere sostanzialmente più della media europea, la spesa in conto capitale decresce dello 0,6% di più della media europea. Va detto che questo dato da solo non basta a spiegare la peggiore *performance* italiana in termini di crescita. In effetti a fine periodo la spesa per investimenti pubblici di fatto è a livelli paragonabili a quelli di Spagna e Germania. Quest'ultima ha storicamente livelli di investimento pubblico molto bassi (con spesa pubblica più bassa), che infatti non decrescono nell'ultimo periodo. Ma è sicuramente un fatto significativo (9).

4. Struttura della spesa per missioni

Se la misura della diminuzione della spesa per investimenti è sicuramente un segnale di una strategia che non ha posto la crescita al centro degli interessi del Paese, va detto che questo segnale non è sufficiente a indicare univocamente la struttura della spesa pubblica come uno dei colpevoli della nostra stagnazione. Anche perché, come detto, la spesa in conto capitale di per sé non si traduce necessariamente in fattore di sviluppo, molto dipende dall'efficienza nella spesa e dalla scelta dei progetti. Peraltro, una letteratura emergente attribuisce un valore limitato al capitale fisico nel determinare la crescita di lungo periodo e sostiene che la stessa definizione concettuale di capitale va aggiornata. Il peso relativo del capitale intangibile nei settori più avanzati, infatti, tende ad aumentare in maniera esponenziale e il vero valore delle imprese risiede sempre di più nella organizzazione dei fattori e nel capitale di conoscenza inglobato nelle persone e nelle relazioni tra di esse. La conseguenza è che vecchie forme di capitale fisico hanno un impatto limitato sulla crescita e invece pesano molto le capacità di innovazione ed organizzative. Molto più difficile ovviamente definire le poste di spesa pubblica correlate a queste capacità. Se è noto che la nostra spesa pubblica direttamente riferibile all'innovazione è molto bassa, ma che il nostro vero tallone d'Achille resta la spesa privata, la sola posta che è sicuramente correlata ad entrambe è la spesa per istruzione. In generale si può immaginare una maggiore correlazione tra le spese per servizi e la crescita rispetto ai puri trasferimenti. Valuteremo il bilancio italiano sotto questo profilo e la sua evoluzione sulla base dei dati diffusi dall'Ufficio parlamentare di bilancio sulla struttura della spesa pubblica per missioni e sui dati Eurostat.

La comparazione è stata fatta con una media europea, i 15 Paesi dell'area euro di adesione più antica, e tra questi con i grandi Paesi europei continentali. La scelta dipende dal fatto che sono i Paesi con la struttura sociale,

(9) In questo saggio ovviamente non entreremo in dettagli sulle cause di questo calo, che sono complesse e vanno sicuramente al di là di una semplice scarsa programmazione di investimenti. In effetti esiste una evidenza sulla possibilità che la spesa in conto capitale e in particolare gli investimenti pubblici siano caratterizzate da economie di scala e che quindi un decentramento parziale, quale quello del nostro Paese, potrebbe essere deleterio (Cerniglia *et al.* 2017) Per una discussione più completa della spesa in conto capitale e degli investimenti pubblici in Italia negli ultimi decenni e le crescenti complessità attuative della spesa stessa, V. Cerniglia e Rossi (2020), in particolare sugli effetti della complessità istituzionale e dei rapporti verticali e orizzontali tra autorità territoriali.

economica e anche demografica più simile a quella del nostro Paese e per i quali, quindi, eventuali divergenze (che dovrebbero essere limitate) sono effettivamente spiegabili più in termini di scelte di *policy*, o se si preferisce di preferenze collettive, che di esigenze reali diverse. Sono anche Paesi che in media hanno una spesa aggregata su Pil simile a quella italiana (minore per la Germania, maggiore per la Francia, come abbiamo visto). L'entità della spesa, quindi, non dovrebbe influenzare troppo il confronto.

Se ci limitiamo alle macro-voci, è chiaro che spendiamo di più per ambiente (sic!), ordine pubblico e soprattutto per spesa sociale e spese generali. Molto di meno per cultura ed istruzione e per gli affari economici (ad esempio gli incentivi alle imprese). Poco meno della media per la sanità.

Tabella 1. Struttura della spesa pubblica per Macro-missioni, 2015

	Italia	Euro area (15)
Servizi Generali	8.4	6.6
Difesa	1.2	1.2
Ordine Pubblico	1.9	1.7
Affari Economici	4.1	4.4
Protezione Ambiente	1.0	0.8
Abitazioni e Territorio	0.6	0.6
Sanità	7.1	7.2
Cultura	0.7	1.1
Istruzione	4.0	4.7
Protezione Sociale	21.5	20.2

Upb, su dati Istat ed Eurostat.

La tabella 2 mostra un *focus* sull'istruzione nel tempo: si vede chiaramente come la spesa per istruzione, nel 2005 vicina alla media europea, in Italia cala sempre in rapporto al Pil, mentre cresce nel 2010 negli altri Paesi (probabilmente perché resta costante mentre il Pil si contrae), e poi torna sui valori precedenti. In ogni caso l'Italia diventa alla fine del periodo il Paese con la spesa pubblica per istruzione più basso tra quelli di vecchia adesione. La serie storica dettagliata (non riportata) mostra come la correzione avvenga in gran parte tra il 2009 ed il 2011 ed abbia una dimensione davvero notevole. In euro costanti la spesa *pro capite* in istruzione cala da 1.300 euro del picco nel 2007 a 1.000 euro circa nel 2015. Un calo del 25% circa, che non può essere determinato se non da una esplicita scelta di *policy*. All'interno della voce istruzione, poi, esiste una vera anomalia, l'istruzione superiore. Per l'università il nostro Paese è ultimo nella graduatoria di spesa, spende lo 0,4% del Pil, 2/3 del secondo Paese in graduatoria e metà della media europea. Si tratta in questo caso di una scelta collettiva drastica che non può essere casuale. L'università non è tra le priorità del Paese.

Tabella 2. Istruzione, 2015

	2005	2010	2015
Euro 15	4,7	5,0	4,7
Francia	5,5	5,6	5,5
Germania	4,1	4,4	4,2
Italia	4,5	4,4	4,0
Regno Unito	5,6	6,5	5,1

Fonte: Upb, su dati Istat ed Eurostat.

Nella tabella 3 ho poi riportato alcuni approfondimenti su voci di dettaglio che aiutano a capire qualcosa in più di cosa abbiamo scelto di privilegiare. Il confronto in questo caso è stato fatto con l'area euro a 19 (la meno estesa disponibile sempre per le ragioni dette sopra) e la Francia, un Paese ad altissima spesa pubblica. In termini generali, siccome la Francia ha una spesa pubblica primaria di quasi 10 punti maggiore della nostra, sicuramente molto più del carico differenziale di interessi nell'ultimo ventennio, possiamo senz'altro affermare che una spesa pubblica maggiore di quella francese su un certo capitolo di spesa denota una forte preferenza per quel capitolo rispetto ad altri. Un peso molto forte nella funzione di preferenza degli italiani (o della loro classe dirigente) per quella voce di spesa pubblica. La prima voce sulla quale emerge una chiara differenza sono le spese per le strutture di governo e amministrative (a tutti i livelli). Più di 1 punto di Pil più della Francia e 0,8 più della media area Euro. Si tratta certamente di una anomalia. I servizi di polizia costano il 20% in più. Il trattamento rifiuti quasi altrettanto, probabilmente il frutto della incapacità per decenni di costruire inceneritori, nonostante le pessime gestioni.

Tabella 3. Struttura della spesa. Priorità e non, 2015

	Italia	Francia	Euro (19)
Organi esecutivi e legislativi, amm. finanz., fisc. e esteri	2.8	1.7	2.0
Servizi di polizia	1.1	0.9	0.9
Treatmento rifiuti	0.6	0.5	0.4
Vecchiaia	13.8	13.6	10.8
Superstiti	2.8	1.6	1.8
Famiglia	1.5	2.5	1.7

Fonte: Upb, elaborazioni su dati Istat e Eurostat.

Ma il capitolo più interessante è senz'altro quello del *welfare* e protezione sociale. All'interno della macrovoce, che come ricordiamo dalla tabella 1, pesa in Italia 1,3 punti percentuali più della media area euro, le singole voci di *welfare* hanno differenze del tutto opposte rispetto alle medie europee. Le pensioni di vecchiaia, cui di fatto non corrispondono versamenti sufficienti (talvolta inesistenti), pesano una percentuale simile a quella francese ma molto superiore a quella della media euro (1 punto di Pil). Ricordiamoci sempre che la Francia ha una spesa totale molto maggiore della nostra; quindi, una voce simile segnala comunque un peso maggiore nella nostra

spesa. Ma ancor più interessante è la voce superstiti. 2,8 punti percentuali di Pil, 1,2 sopra il dato francese e 1 punto sopra quello della media euro. Se il lettore si chiede se in fondo un punto di Pil non sia poi così tanto, ricordo da tabella precedente che l'intera spesa pubblica per l'università ammonta allo 0,4% del Pil ed è la metà della media europea (in percentuale). Se vi chiedete dove prendiamo questi soldi per prolungare gli assegni pensionistici anche a persone abbienti, oltre che all'università, basta guardare alla riga successiva. Sui trasferimenti e servizi di *welfare* alle famiglie, infatti, spendiamo 1 punto in meno della Francia e meno della media europea.

Ci si potrebbe chiedere cosa è accaduto dal 2015, almeno fino a 2019, prima della pandemia. Di fatto molto poco, ma le priorità espresse dalla nostra collettività non solo non sono cambiate, ma si sono approfondite. A un calo della spesa per interessi di più di 1 punto non ha corrisposto una maggiore spesa né in sanità, né in istruzione (la spesa per istruzione è anzi calata ancora fino al 3,9% del Pil). La voce pensioni ordinarie è cresciuta al 15,1%, mentre quella per superstiti è costante al 2,8, entrambe sempre molto sopra quelle di tutti i Paesi dell'Unione.

Un'altra maniera di guardare a questi dati è osservare che spendiamo in effetti più del doppio in pensioni di reversibilità di quanto spendiamo per la famiglia. Qualcuno potrebbe utilizzare queste osservazioni per sostenere che dobbiamo aumentare queste ultime poste di bilancio per *welfare*. Sicuramente questo è vero, tuttavia è abbastanza illusorio immaginare, nei limiti del nostro bilancio, oggettivamente vincolato dalla enormità del debito e dai rischi che incombono di instabilità esogena, che questo possa avvenire senza capire quali sono le poste oggettivamente sovradimensionate. Una ulteriore argomentazione potrebbe essere che in realtà le poste sovradimensionate corrispondono semplicemente a una spesa simile a quella degli altri Paesi, considerando che il nostro Pil *pro capite* è ormai inferiore alla media europea. Le pensioni in particolare dipendono da impegni che lo Stato ha preso in periodi in cui non si poteva prevedere il relativo impoverimento del Paese e quindi sono corrette in rapporto a quella prevedibile ricchezza, non possono essere oggi ridimensionate, mentre altre poste possono. Dobbiamo però essere consci che questa scelta, mantenere impegni che non ci possiamo permettere, non può non avere effetti sulla crescita. Se decidiamo di spendere 3 punti di Pil sulle pensioni di reversibilità dobbiamo sapere che la spesa per la famiglia o per l'istruzione non può essere elevata, e questo genera conseguenze sull'autonomia dei giovani, sulla natalità e la demografia del Paese, sul capitale umano, sull'occupazione, in ultima analisi sulla crescita.

5. Conclusioni

L'analisi di sopra ha un puro carattere descrittivo e comparativo. Le principali risultanze però sono queste. Il nostro debito pubblico origina in deficit primari di bilancio degli anni 70 ed 80. Il rialzo dei tassi di inizio anni 80 ha generato un vero decollo del debito, che a sua volta ha comportato una redistribuzione di ricchezza dal pubblico al privato su una scala enorme, senza generare nell'immediato comportamenti di bilancio responsabili. La correzione degli anni 90 non ha impattato sulla spesa su Pil, è stata basata su un adeguamento delle entrate e privatizzazioni. La spesa poi ha ripreso a crescere appena si sono creati spazi di bilancio per effetto della diminuzione di tassi sul debito, dovuta anche all'entrata nell'euro. La crisi finanziaria del 2007 ha quindi colto il Paese con una correzione del debito non realizzata e ha generato una crisi dei conti pubblici. In questa correzione, ma anche prima, la struttura della spesa pubblica è cambiata in maniera determinante senza un vero dibattito.

Di fronte alla necessità di correggere i nostri conti pubblici per evitare una crisi finanziaria, la collettività e i decisori pubblici, sulla base della composizione della spesa e della sua dinamica, hanno optato per le seguenti scelte. *In primis* un ribilanciamento della spesa da quella in conto capitale, e in particolare gli investimenti, alla spesa corrente, che è stata sempre preservata nel corso delle varie crisi. Sappiamo che la spesa in conto capitale non è di per sé garanzia di maggiore crescita nel lungo periodo. Dipende dalla scelta dei progetti e dalla efficienza nella spesa. Tuttavia, appare difficile che si verifichi anche l'opposto: ovvero che aumentando la spesa corrente e diminuendo quella in investimenti il Paese cresca di più.

La composizione della spesa poi rivela qualcosa di più. Il primo elemento è che la macchina pubblica e le sue amministrazioni generiche, ovvero quelle non legate alla fornitura di particolari servizi alla popolazione (come istruzione o sanità, ad esempio) costano più degli altri Paesi. Poi che il nostro Paese spende in pensioni di vecchiaia e reversibilità significativamente di più in rapporto al Pil di tutti gli altri Paesi, compresi quelli con una spesa pubblica aggregata molto più elevata (come la Francia). Tra i trasferimenti invece sono fortemente penalizzati quelli alla famiglia. Sviluppi recenti stanno modificando in termini relativi questa tendenza, ma senza intaccare le altre poste di spesa, cosa impossibile da realizzare senza rischiare l'instabilità dei conti. Tra i servizi l'unico sovradimensionato è l'ordine pubblico. Su tutti i servizi "produttivi" spendiamo meno degli altri Paesi, in alcuni casi significativamente meno. L'istruzione è il caso più clamoroso, con i dati Ocse (non riportati) che dimostrano un sistematico sotto-finanziamento che cresce col grado scolastico.

Il quadro derivante dal confronto con gli altri Paesi europei sembra univoco. La spesa pubblica del nostro Paese è:

- a) significativamente distorta a favore delle classi anziane;
- b) significativamente distorta a favore della corresponsione di assegni piuttosto che la fornitura di servizi;
- c) significativamente distorta a sfavore dei servizi che generano accumulazione di capitale (fisico o umano);
- d) queste tendenze di lungo periodo, si approfondiscono con la crisi finanziaria con delle correzioni brusche che non vengono successivamente compensate.

Si può discutere se le differenze riscontrate con gli altri Paesi siano il prodotto di una differente struttura sociale e demografica. L'invecchiamento della nostra popolazione, che è anche il prodotto felice evidentemente di una sanità almeno in passato non così disastrosa come dipinta, genera costi maggiori per assegni. E il calo della natalità è stato molto più violento nel nostro Paese. Tuttavia, considerare quest'ultimo dato come totalmente esogeno rispetto alla struttura della spesa pubblica è quantomeno strano. Senza dubbio invece tale struttura della spesa sarebbe inconcepibile senza continui trasferimenti interni alla famiglia, struttura sociale che regge in maniera egregia. Tuttavia, se questo spiega la stabilità sociale del nostro Paese nonostante la stagnazione ormai almeno ventennale, è comunque impossibile che queste scelte non abbiano effetti sulle nostre potenzialità di crescita e la nostra stabilità a lungo termine.

Bibliografia

- Aschauer, David. 1989. "Is government spending productive?" *Journal of Monetary Economics*. 23:177-200.
- Bordignon, Massimo e Gilberto Turati. 2022. *Debito pubblico. Come ci siamo arrivati e come sopravvivergli*. Milano: Vita e Pensiero.
- Bubbico, Rocco Luigi, Philipp-Bastian Brutscher e Debora Revoltella. 2020. "Europe needs more public investment." In *A European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia e F. Saraceno. Oxford: Open Book Publishers.
- Carniti, Elena, Floriana Cerniglia, Riccarda Longaretti e Alessandra Michelangeli. 2019. "Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls." *Regional Studies*. 2:775-789.
- Cerniglia, Floriana. 2007. "La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con altri Paesi." In *Valorizzare un'economia forte*, ed. A. Quadrio Curzio e M. Fortis. Bologna: il Mulino.
- Cerniglia, Floriana, Riccarda Longaretti e Alessandra Michelangeli. 2017. *Decentralization of public spending and growth in Italy. Does the composition matter?* Milano: Vita e Pensiero.
- Cerniglia, Floriana e Federica Rossi. 2020. "Public Investment Trends across Levels of Government in Italy." In *A European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia e F. Saraceno. Oxford: Open Book Publishers.
- Coco, Giuseppe e Raffaele Lagravinese. 2021. "Cohesion Policy and Public investment in the EU." In *The Great Reset. 2021 European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia, F. Saraceno, A. Watts. Oxford: Open Book Publishers.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop e Heng-fu Zou. 1996. "The composition of public expenditure and economic growth." *Journal of Monetary Economics*. 2:313-344.
- Diamond, Jack. 1989. *Government expenditure and economic growth: An empirical investigation*. Washington: International Monetary Fund.
- Lamartina, Serena e Andrea Zaghini. 2011 "Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries." *German Economic Review*. 2:149-164.
- Peacock, Alan T. e Jack Wiseman. 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, Carmen M. e Kenneth S. Rogoff. 2010. "Growth in a time of debt." *American Economic Review*. 2:573-578.

**DEFICIT SPENDING E GOVERNO INTERNAZIONALE DELLA MONETA.
DALLE RIFORME STRUTTURALI DEL WASHINGTON CONSENSUS
ALLA MULTIPOLARITÀ VALUTARIA (1989-2022)**

Andrea Pomella (*)

Abstract: La crisi del Washington Consensus ha delle implicazioni geopolitiche e geoeconomiche evidenti. Il multipolarismo valutario sembra essere l'obiettivo dei Paesi che intendono seguire una politica alternativa a quella indicata dalle direttive stilate da John Williamson nel 1998. Questo tema è strettamente connesso al recupero del "policy space" da parte degli Stati nazionali e si intreccia a questioni rilevanti per la teoria economica. Il ritorno a Keynes è un aspetto rilevante di questo dibattito, ma esso ha bisogno di essere problematizzato e inserito in un contesto storico mutato. Come dimostra la guerra in Ucraina, il tema della de-dollarizzazione e della creazione di aree valutarie ha delle evidenti connessioni con la geopolitica e la geoeconomia, rendendo necessario un ulteriore ripensamento delle categorie degli economisti che hanno riflettuto sui limiti del Washington Consensus inteso come logica finanziaria della globalizzazione.

Il Washington Consensus ha rappresentato la logica finanziaria della fase della globalizzazione che va dalla fine degli anni Ottanta fino alla crisi del 2008, data che segna l'inizio di critiche sempre più serrate alla sua base teorica. Per certi versi, il Washington Consensus è il punto di arrivo di una trasformazione nel modo di pensare l'economia che ha il suo avvio con il successo elettorale di Margaret Thatcher nel Regno Unito e Ronald Reagan negli Usa. Parliamo di un nuovo paradigma che intende ripensare le politiche economiche di stampo interventista ispirate dalla teoria keynesiana che era stato il punto di riferimento per i Governi occidentali almeno fino alla crisi degli anni Settanta e, dal punto di vista delle politiche monetarie, fino alla nomina, nel 1975, di Paul Volcker a Presidente della Federal Reserve. Il ricorso a sistematiche politiche fiscali espansive era il modo con cui un modello produttivo sostanzialmente rigido come quello fordista poteva dotarsi degli aggiustamenti necessari. Le politiche economiche di stampo keynesiano permettevano a una economia di scala di grandi dimensioni di avere la certezza di profitti con cui ripagare i grandi investimenti necessari per gli impianti dell'epoca. Le contraddizioni interne al modello fordista-keynesiano divennero evidenti quando si ricorse a politiche economiche sempre più inflazioniste che dovevano finanziare le spese dello Stato sociale senza aumentare la pressione fiscale. Inoltre, questo approccio teorico prevedeva che la domanda aggregata fosse finanziata dai proventi di uno sviluppo – che addirittura non prevedeva saliti tecnologici – sostenuto e continuo. I problemi, però, emergevano quando la crescita subiva un arresto andando ad impattare la dinamica delle spese sociali e del *Welfare State*. Anche nei Paesi in via di sviluppo la crisi del modello fordista-keynesiano ebbe conseguenze rilevanti. I dispositivi di protezione sociale rappresentarono un costo troppo elevato per i Paesi in via di sviluppo che non seppero adeguare le proprie politiche macroeconomiche agli *shock* petroliferi che portarono alle crisi del debito degli anni Ottanta. In un clima di generale ripensamento di quello che è stato definito il Keynesian Consensus si fece avanti una generale fiducia nel ruolo assegnato ai mercati, negli incentivi privati e nelle politiche macroeconomiche microfondate che miravano alla stabilità del sistema dei prezzi. Questo insieme di indicazioni di stampo neo-classico furono formalizzati dall'economista John Williamson, che nel 1989 stilò una lista di 10 direttive che rappresentavano una ricetta per i Paesi in via di sviluppo che si trovavano ad affrontare una crisi economica (1). Williamson chiamò questo insieme di direttive Washington Consensus poiché rispondevano alle indicazioni del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, che hanno la loro sede nella capitale americana. Benché fosse chiara la base teorica che ispirava il Washington Consensus, esso era nel complesso un insieme di indicazioni incomplete e poco chiare. Ad esempio, quando si richiedevano le privatizzazioni non era chiaro in che modo dovevano essere compiute. Inoltre, benché nessuno dei 10 principi stilati da Williamson esplicitasse la necessità dell'apertura ai mercati finanziari, essi ebbero una applicazione unilaterale e dogmatica che, favorendo l'apertura ai flussi di capitale, portò al compimento della globalizzazione finanziaria. A dispetto delle premesse teoriche, ciò che contraddistinse la crescente interconnessione e interdipendenza dei mercati finanziari fu l'instabilità del sistema. Infatti, a partire dalla crisi dell'economia messicana nel 1994-95 e di quella argentina nel 1995-96 si registrarono una crisi

(*) Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" e collaboratore del Distretto aerospaziale campano.

(1) J. Williamson, *The political economy of policy reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

finanziaria all'anno fino al 2002. La crisi finanziaria asiatica fra il 1997 e il 1998 coinvolse la Thailandia, l'Indonesia, la Malesia e la Corea del Sud. La crisi finanziaria russa e il conseguente tracollo del rublo del 1998 fecero sentire i loro effetti negativi fino al 2001, contagiando nell'ordine le economie di Brasile, Romania, Ecuador e Argentina. Nel biennio 2000-2002 toccò alla Turchia e all'Uruguay. Questa serie di crisi fu la conseguenza della logica che vedeva nella liberalizzazione dei mercati di capitali – che, come abbiamo visto, non era esplicitata nella lista di Williamson – lo strumento principale per favorire la crescita economica. Al fine di raggiungere la fiducia dei mercati dei capitali internazionali si accese una aspra competizione fra i Paesi in via di sviluppo al fine di attirare i flussi finanziari con cui rifinanziare il proprio debito. Il prezzo da pagare per conquistare la fiducia dei mercati consisteva nelle riforme strutturali richieste dal Washington Consensus, che a livello macroeconomico miravano alla riduzione del debito e alla stabilità del sistema dei prezzi attraverso quella che l'economista svedese Lars Svensson ha definito l'*inflation targeting*, ovvero il raggiungimento di un obiettivo inflazionistico raggiungibile nel medio periodo, reso palese dal Governo e quantificabile numericamente. Per quanto riguarda la politica monetaria, erano incoraggiati l'impegno formale dei Governi dei Paesi in via di sviluppo nel fissare un cambio nominale garantiti da *currency board*, regimi di cambio fisso e la rinuncia a politiche competitive basate sulla svalutazione della moneta.

La crisi finanziaria asiatica rappresentò un primo momento di critica ai principi del Washington Consensus, che nel caso dei Paesi coinvolti produsse un effetto opposto a quello previsto dalla teoria monetarista. L'apertura ai flussi dei capitali internazionali diede impulso a un complessivo apprezzamento delle valute dei Paesi asiatici e grandi deficit delle partite correnti. In un contesto di grande competizione fra economie di matrice *export lead*, le politiche economiche intraprese alimentarono posture di tipo mercantilistico ispirate al principio del "*beggar-thy-neighbour*", i cui effetti distorsivi vennero amplificati dalla liberalizzazione del mercato dei capitali. Il timore che gli investimenti esteri potessero abbandonare i Paesi in crisi aumentò l'instabilità sistemica e li espose al rischio di attività speculative. Le difficoltà incontrate dai Paesi asiatici in questa fase furono spiegate con la mancata attuazione delle riforme richieste dal Washington Consensus. Per la narrativa ispirata dal Washington Consensus il capitalismo clientelare (*crony capitalism*) asiatico aveva rappresentato un freno all'affermazione di una efficiente economia di mercato. A fronte di questo tipo di spiegazione avanzò l'ipotesi che la lista di riforme proposte da Williamson dovesse fare posto a un Washington Consensus potenziato, che rendeva più rigorose le politiche economiche adottate. La cura divenne più dura. Per usare le parole di Dani Rodrik, si doveva passare dal "getting prices right" al "getting the institutions right", le riforme, cioè, dovevano investire tutto l'apparato istituzionale nazionale in modo che divenisse funzionale alla logica dell'economia di mercato. L'adesione ai principi dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e agli standard della finanza angloamericana – l'unico vero mercato di capitali mondiale – si coniugavano con quello che era il fattore più significativo di questa fase: l'autonomia delle banche centrali. Si produsse, così, un modello decisamente più rigido e dogmatico di quello originario, che postulava su scala globale un'unica via per le politiche economiche, ovvero il *one-size-fits-all*, che postula delle condizionalità indotte dalle istituzioni finanziarie globali alle *governance* degli Stati. Si andava così configurando l'unificazione economica dell'Occidente con le economie emergenti attraverso l'apertura dei mercati finanziari. All'interno di questo *frame* teorico ispirato dagli economisti monetaristi e neo-classici, il protezionismo finanziario era giudicato alla stregua del protezionismo commerciale e politico; la finanza aveva assunto la funzione dell'aristotelico "primo motore" del progresso economico e civile di una Nazione, la garanzia della democratizzazione di una società capace di scardinare le rendite politiche e istituzionali:

La "rivoluzione finanziaria" degli anni Ottanta-Novanta si è presentata, cioè, come il migliore e più efficiente distillato della modernizzazione, a sua volta erede più o meno inconsapevole della nozione di "rivoluzione permanente". La deregolamentazione finanziaria non è quindi semplicemente rappresentata, in negativo, come un processo volto a cancellare un sistema soffocante di controlli, ma come il modo in cui sarebbe stato possibile dar luogo a un nuovo ordine mondiale improntato alla crescita indefinita della trasparenza e della "potenza", dove con "potenza" dobbiamo innanzitutto intendere la capacità costantemente rilanciata di migliorare l'efficienza performativa del sistema economico" (2).

(2) M. Amato, L. Fantacci, *Fine della finanza. Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, Roma, Donzelli, 2012, 39.

Questa forma di modernizzazione dell'architettura istituzionale e finanziaria contribuì a una ri-centralizzazione del flusso dei capitali verso gli Usa (3) mentre i Paesi asiatici ne costituivano la periferia, un sistema che rappresentava per certi versi una riedizione degli accordi di Bretton Woods (4). La periferia asiatica si connotava come un nucleo di sviluppo trainato dalle esportazioni che, grazie a un tasso di cambio sottovalutato, accumulavano riserve in dollari. Come nel caso degli accordi del 1944, il Bretton Woods 2 si basava sulla centralità del dollaro, la cui stabilità e primazia erano garantite dalle economie asiatiche che finanziavano il deficit Usa acquistando *Treasury* e attività denominate nella valuta americana. In questa fase di inizio XXI secolo, l'Asia sostituì l'Europa nel ruolo di periferia produttiva mentre gli Usa rimanevano il centro dell'economia mondiale. Nella prospettiva di Dooley, Folkerts-Landau e Garber Bretton Woods 2, in forme non dissimili dal sistema nato nel 1944, garantiva la stabilità del sistema grazie a una nuova periferia produttiva, l'ancoraggio valutario e l'accumulazione di valuta di riserva, ma esso finì per essere travolto dalla crisi del 2008. In realtà, ciò che garantiva il funzionamento del sistema era il fatto che i capitali dalla periferia asiatica fluendo verso il centro americano ne finanziavano il deficit, permettendo ai consumatori americani, sempre più indebitati, di mantenere il proprio tenore di vita. Al contempo, le banche centrali dei Paesi europei e asiatici, anche a fronte degli squilibri globali e del crescente disavanzo delle partite correnti americane, continuavano ad assumersi il rischio di sostenere il debito americano nonostante i bassi tassi d'interesse. Lo scoppio della bolla immobiliare del 2008 fu il frutto della crisi sistemica del Bretton Woods 2, che non poteva più "garantire" all'economia Usa tassi d'interesse sempre più bassi, un crescente livello d'indebitamento e cambi sottovalutati a fronte degli alti tassi di risparmio in Asia. Il Washington Consensus, depotenziando la versione originale del 1944, aveva reso Bretton Woods 2 più fragile poiché non prevedeva l'esistenza di vincoli istituzionali alle attività finanziarie, cosa che portò i Paesi della periferia produttiva asiatica a perseguire una politica mercantilistica.

Il Washington Consensus, fornendo le basi per la logica finanziaria che ha guidato l'integrazione dei mercati globali, ha avuto una indubbia valenza geopolitica e geoeconomica, anche se in modo talvolta semplicistico è stato messo in connessione all'affermazione dell'egemonia americana su scala globale dopo la vittoria sull'Unione Sovietica. In realtà, come spiega Adam Tooze, i flussi di capitale erano di natura transatlantica e il rapporto fra Wall Street e la City di Londra non era di natura ancillare. Il sistema bancario internazionale dall'inizio del XXI secolo in poi ha avuto una dimensione transatlantica. Wall Street e la City avevano, ed hanno tuttora, un legame organico che ha permesso alla borsa di Londra di diventare il perno del finanziamento globale in dollari *offshore* (5). La valenza geopolitica e geoeconomica delle direttive di Washington Consensus, soprattutto nella sua versione *augmented*, risulta, però, evidente dal fatto che esse hanno tenuto assieme i due aspetti caratterizzanti della globalizzazione: la libera circolazione dei flussi finanziari e la bilancia commerciale sino-americana. La combinazione di questi due fattori ha garantito la primazia del dollaro Usa e della finanza anglo-americana. Non sembra un caso che Joshua Cooper Ramo abbia coniato il concetto di Beijing Consensus per descrivere un modello di sviluppo alternativo al Washington Consensus (6) e palesare le criticità del rapporto sino-americano. Per l'economista americano, la Cina si stava affermando su scala globale grazie alla sua capacità di favorire un sistema delle relazioni internazionali multipolare e a un capitalismo di Stato capace di regolare gli eccessi del libero mercato. La teorizzazione di Ramo risultò utile per descrivere le caratteristiche del modello cinese durante la *leadership* di Deng Xiaoping, ma va ritenuta inadeguata per rappresentare la fase attuale, in cui Xi Jinping ha avviato una stagione di aperta competizione per l'egemonia globale. Ad ogni modo, il dibattito sul Beijing Consensus ebbe il merito di palesare le questioni geopolitiche e geoeconomiche legate al ripensamento generale del processo di unificazione economica che si era invero dal 1989 in poi. La fase di instabilità economica e politica culminata con l'invasione russa dell'Ucraina ha riaperto il dibattito degli economisti circa la necessità di un ritorno a un ordine globale in grado di garantire stabilità e sviluppo. In questo contesto il ritorno a Keynes ha rappresentato qualcosa di più una moda del momento ed è andato crescendo l'interesse nei confronti di quello, che nelle intenzioni dell'economista inglese, doveva essere l'architettura istituzionale e finanziaria da forgiare con gli accordi del 1944. Al riguardo, "Secondo Keynes: il disordine del neoliberalismo e le speranze di una nuova Bretton Woods" rappresenta un interessante tentativo di attualizzare il pensiero keynesiano a fronte dell'attuale "disordine

(3) Il concetto di ri-centralizzazione dei capitali viene ripreso da Giovanni Arrighi in *Il lungo XX secolo. Denaro e potere e l'origine dei nostri tempi*, per descrivere l'inversione dei flussi finanziari che negli anni della Golden Age e quindi delle politiche di stampo keynesiano dal centro fluivano verso la periferia. Negli anni della deregolamentazione e delle liberalizzazioni, invece, i capitali, alla ricerca di rendimenti più alti, dalle periferie si diressero verso il centro.

(4) M. Dooley, D. Folkerts-Landau, P. Garber, *The Revived Bretton Woods System*, in *International Journal of Finance and Economics*, 2004, 4, 307-313.

(5) Cfr. A. Tooze, *Lo Schianto. 2008-2018, come un decennio di crisi economica ha cambiato il mondo*, Milano, Mondadori, 2018.

(6) J.C. Ramo, *The Beijing Consensus*, Londra, The Foreign Policy Centre, 2004.

internazionale” (7). Sappiamo che il sistema nato a Bretton Woods non era quello progettato da Keynes (8), il quale aveva proposto l’istituzione della International Clearing Union, che avrebbe dovuto equilibrare i rapporti fra Paesi creditori e debitori attraverso l’utilizzo di conti compensazione, il *bancor*, con cui dovevano essere pagati i deficit commerciali. La fase attuale della globalizzazione, basata su catene del valore più corte e su scala regionale, sembra preparare un sistema monetario multipolare e la riacquisizione da parte dello Stato-Nazione di uno spazio di manovra politico ed istituzionale. Al riguardo, Dani Rodrik ha sostenuto in uno dei suoi saggi più famosi che:

“Our challenge today is to render the existing openness sustainable and consistent with broader social goals. This requires a decisive shift in the focus of multilateral negotiations. When trade ministers get together, they should talk about expanding the maneuvering room for individual nations rather than narrowing it further through cuts in tariffs and subsidies. They should create the domestic space needed to protect social programs and regulations, renew domestic social contracts, and pursue locally tailored growth policies. They should be bargaining about policy space rather than market access. Such a reorientation would benefit rich and poor nations alike. Expanding policy space to accomplish domestic objectives does not negate an open, multilateral trade regime; it is a precondition for it” (9).

Un sistema realmente multipolare dovrebbe, quindi, basarsi sulla capacità degli Stati nazionali di ampliare il proprio “spazio domestico”, inteso come il campo in cui poter avviare politiche di sviluppo in sostegno delle riforme sociali. Un cambiamento di direzione rispetto la globalizzazione, poiché la priorità dovrebbe essere per Rodrik la centralità del “*policy space*” e non l’accesso ai mercati internazionali. Per l’economista turco, ampliare in senso domestico il campo d’azione di una Nazione è la preconditione necessaria per un sistema commerciale aperto e multipolare. In questo tipo di prospettiva possiamo ritrovare tanto di Keynes, il quale era un sostenitore di politiche macroeconomiche perseguite da Nazioni autonome; si trattava, quindi, di rispettare l’eterogeneità delle singole realtà nazionali e non di applicare modelli astratti e universali ad ogni caso specifico. Keynes era un sostenitore di un governo della moneta internazionale, ma riteneva che esso non dovesse affermarsi a scapito della libertà di scelta dei Governi nazionali. Un orizzonte che la riconfigurazione in senso regionale della globalizzazione potrebbe riproporre nelle forme della questione della riconquista dello “spazio domestico” da parte degli Stati-Nazione, tema strettamente connesso a quello della pluralità di sistemi monetari. La guerra in Ucraina ha dato un forte spinta a questo processo già avviato con la pandemia da Covid-19 (10) e che ha preso le forme di un *decoupling* delle economie reali e finanziarie di Usa e Cina e della contrapposizione delle loro rispettive aree di influenza; ma, a ben vedere, il processo di de-dollarizzazione precede il conflitto ucraino ed è forse il frutto più significativo della crisi del 2008. Paradossalmente le sanzioni comminate alla Russia hanno dato un ulteriore impulso a questo progetto sino-russo. La de-dollarizzazione punta alla diminuzione delle quote possedute di debito Usa, il rifiuto dello *status* di moneta di riserva del dollaro, l’utilizzo di monete diverse per transazioni internazionali e *commodity* e l’incremento delle riserve auree. Questo processo è anche sostenuto dalla quota decrescente di debito pubblico americano detenuto dalle più importanti banche centrali e della riduzione da parte di molti Paesi del G20 dell’utilizzo del dollaro per gli accordi commerciali. Inoltre, all’interno del sistema di pagamenti internazionali Swift, dal gennaio 2020 in poi la quota del dollaro ha registrato un calo sensibile. Bisogna risalire alla Crisi della Crimea del 2014 e all’insediamento dell’Amministrazione Trump per individuare l’origine della strategia sino-russa che, allora come nella fase che seguì lo scoppio della Guerra in Ucraina, puntava alla neutralizzazione delle sanzioni. L’economista Alessia Amighini ha analizzato la volontà della Cina e della Russia di rinsaldare la loro *partnership* finanziaria (11). Una relazione che si è consolidata grazie ad accordi bilaterali che hanno portato a una drastica riduzione del dollaro negli scambi commerciali fra le due Nazioni. Nel 2015 il 90% del commercio fra Russia e Cina era effettuato in dollari, a inizio 2020 era sceso sotto il 50%. La Russia,

(7) Cfr. A. Carabelli, M. Cedrini, *Secondo Keynes: il disordine del neoliberismo e le speranze di una nuova Bretton Woods*, Roma, Castelvecchi, 2014.

(8) Per una ricostruzione dell’acceso confronto teorico e politico in cui presero forma gli accordi rimando a B. Steil, *La battaglia di Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White e la nascita di un nuovo ordine mondiale*, Roma, Donzelli, 2014.

(9) D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the future of World Economy*, New York, W.W. Norton, 2011, 153.

(10) Cfr. P. Khanna, *Il movimento del mondo. Le forze che ci stanno sradicando e plasmeranno il destino dell’umanità*, Roma, Fazi, 2021.

(11) Per un’analisi delle implicazioni geoeconomiche della strategia finanziaria cinese, rimando a A. Amighini, *Finanza e potere lungo le Nuove Vie della Seta*, Milano, Università Bocconi, 2021.

inoltre, sembra aver puntato fortemente sullo yuan, iniziando ad accumularne quote crescenti, arrivando a detenerne un quarto delle riserve mondiali. Una decisione dal forte valore simbolico perché palesa la volontà della Russia di scommettere sullo yuan come valuta alternativa al dollaro ed è un fattore che dà un'ulteriore spinta propulsiva al processo di de-dollarizzazione. Non solo la Cina è la destinazione più importante per l'*export* russo, ma la maggior parte del commercio fra le due potenze asiatiche avviene in yuan. Dal punto di vista dell'ordine monetario internazionale le conseguenze della guerra in Ucraina sono considerevoli, come testimoniano i dati della Bis, Bank for International Settlements, secondo i quali durante l'aprile del 2022 gli scambi denominati in yuan registravano un incremento dell'85% rispetto al 2019, una crescita che ha fatto della moneta cinese la quinta più utilizzata al mondo. La "militarizzazione" degli strumenti finanziari ha innescato un processo che sta creando un sistema monetario multipolare e che sembra essere perseguito con forza dai cinesi. Il lancio dello yuan digitale (e-CNY) e la creazione dell'Interbank Payment System (Cips) – un sistema di pagamenti interbancario alternativo al sistema Swift, basato sul dollaro – sono due aspetti di un unico processo che si basa sull'uso domestico dello yuan digitale e sul suo utilizzo per i pagamenti *cross-border*, come è stato reso esplicito da un *white paper* del Governo cinese che ebbe una vasta eco nell'ambiente finanziario internazionale (12). Ma l'attacco più forte alla primazia del dollaro potrebbe realizzarsi attraverso il varo di una moneta *commodity backed* – basata sull'oro e su un paniere e di materie prime che in questa fase d'instabilità geopolitica stanno acquisendo un valore strategico sempre più rivelante – che rappresenterebbe la più grande alternativa al dollaro, l'emblema del *Fiat money*, ovvero di una moneta che non ha alcun valore in sé, ma che si basa sulla fiducia e sulla stabilità del Governo che l'emette e ne regola l'uso. Il futuro di un sistema monetario multipolare non sarà determinato solo dalla sfida dello yuan, quanto piuttosto dal tipo di relazioni che assumeranno i Paesi Brics. Durante il *summit* tenuto a Samarcanda il 15 e 16 settembre 2022, i Paesi della Shanghai Cooperation Organisation (Sco) (13), i cui membri rappresentano il 40% della popolazione e il 25% del Pil mondiale, è stata tracciata una *road map* di un processo che, nelle intenzioni dei partecipanti, deve portare alla creazione di strumenti di pagamento alternativi al dollaro e infrastrutture finanziarie che possano fungere da *clearing house* internazionali. Un progetto che testimonia ulteriormente la portata del tentativo dei Paesi che non si riconoscono nell'egemonia Usa di dare vita a una multipolarità valutaria su base regionale che risponda alla domanda di sempre più Nazioni di riconquistare maggiore spazio d'azione ed eliminare la dipendenza da valute straniere. La crisi del Washington Consensus ha portato al tentativo delle economie dei Paesi emergenti di creare su base regionale una soluzione al trilemma composto da globalizzazione, sovranità e democrazia di cui parlava Rodrik (14), restituendo ai singoli Stati lo spazio di manovra che l'interconnessione e interdipendenza dei mercati avevano negato. La multipolarità valutaria potrebbe diventare realtà qualora il processo di de-dollarizzazione dei mercati finanziari internazionali divenisse irreversibile e il Governo degli Stati Uniti non riuscisse più a sostenere i consumi interni e finanziare un deficit commerciale dalle dimensioni colossali (15), ma essa potrebbe anche rivelarsi la fase di una transizione di cui non conosciamo gli esiti. Al riguardo sono tanti i quesiti che rimangono sul tavolo, il principale è quello che riguarda la fattualità storica della coesistenza di più monete di pari dignità. I cicli egemonici della storia del capitalismo, dalla fase di espansione dell'economia-mondo europea del XVI secolo fino all'inizio del XXI, hanno prodotto una sequenza di egemonie – olandese, inglese e americana – basate su un centro indiscusso e su una sola potenza; a fronte di questa sequenza storica, un dominio bipolare sino-americano basato su sistemi monetari diversi risulterebbe un caso senza precedenti per la storia mondiale (16). Inoltre, la Storia ci insegna che la creazione di due blocchi contrapposti non è semplicemente il passo preliminare per una nuova forma di equilibrio geopolitico e di stabilità finanziaria ed economica; infatti, per la realizzazione di una "globalizzazione dimezzata" comparabile a quella attuale, che si caratterizza per la compresenza di due blocchi economici e politici, ci sono volute due guerre mondiali e di una crisi epocale come quella del 1929 (17). Parliamo, cioè, di un punto di arrivo, non di un inizio. Il processo che porterà alla multipolarità valutaria è ancora lungo e incerto, il recupero da parte dello Stato-Nazione del suo "spazio domestico" e della propria libertà di scelta e azione dopo gli anni delle condizionalità e dei vincoli esterni non

(12) The PBOC working group on e-CNY research and development, *Progress of Research & Development of E-CNY in China*, 2021.

(13) Il rapporto fra Paesi Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) e Sco è molto stretto non semplicemente per il ruolo egemonico della Cina, ma si spiega in virtù del tentativo comune di definire un ordine economico su base regionale e alternativo a quello a guida americana.

(14) Cfr. D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

(15) Una situazione che ricorda la fine del sistema di cambi fissi stabilito a Bretton Woods e l'attualità del "Dilemma di Triffin" che illustrava le criticità dell'asimmetrica centralità del dollaro.

(16) G. Arrighi, *I cicli sistemici di accumulazione. Le trasformazioni egemoniche dell'economia-mondo capitalisti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999.

(17) Per una spiegazione del concetto di "globalizzazione dimezzata" usato per descrivere l'ordine mondiale nella fase che va dal 1944 al 1989 rimando a J. Osterhammel, N.P. Petersson *Storia della globalizzazione. Dimensioni, processi, epoche*, Bologna, il Mulino, 2005.

è detto che avvenga nelle forme della cooperazione e dello scambio simmetrico di reciprocità. Detto altrimenti, il ritorno a Keynes, piuttosto che nelle forme di una nuova Bretton Woods, potrebbe realizzarsi come difesa del protezionismo economico e dell'autosufficienza nazionale.

* * *

LE RIFORME NITTIANE E LA SPESA PUBBLICA FRA LE DUE GUERRE MONDIALI: 1912-1933

Stefania Ecchia, Angelina Marcelli e Serena Potito (*)

Abstract: L'articolo esamina la centralità delle riforme nittiane nel promuovere un ruolo attivo dello Stato nello sviluppo economico italiano nel periodo tra le due guerre, soffermandosi in modo particolare sulle innovazioni che esse apportarono nella politica finanziaria e della spesa pubblica. In qualità di politico ed economista ad un tempo, Nitti puntò a sostenere la crescita del sistema industriale italiano, *in primis* nel Meridione, attraverso un intervento pubblico che sopperisse alla carenza di capitali e di spirito imprenditoriale tra i privati, senza però gravare sulle casse dello Stato. Lo strumento idoneo a realizzare questo obiettivo fu trovato nella creazione di una serie di enti pubblici, guidati da tecnici altamente specializzati, in grado di finanziare i progetti di sviluppo attraverso un circuito alternativo e autonomo rispetto a quello offerto dalle banche miste. Attraverso il metodo dell'analisi economica, le autrici hanno messo in luce la continuità delle riforme nittiane e il loro impatto di lungo periodo, a partire dall'Eav e dall'Ina fino ad arrivare all'Iri, sulla nascita dello Stato imprenditore in Italia.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *I principi ispiratori del riformismo nittiano.* – 3. *Il modello Ina.* – 4. *Lo Stato imprenditore tra Ina e Iri.*

1. *Introduzione*

Il ruolo attivo dello Stato e delle banche nel processo di accumulazione capitalistica inerente allo sviluppo economico ed industriale italiano è stato indispensabile per sopperire all'arretratezza e alle peculiari carenze strutturali, *in primis* la insufficiente capacità imprenditoriale privata.

Dopo l'iniziale sostegno della banca mista, fu infatti lo Stato ad intraprendere il ruolo di promotore della base produttiva, assumendosene ad un certo punto la diretta gestione. Il progressivo delinearsi della figura dello Stato imprenditore è legato all'azione concreta condotta da politici, amministratori e funzionari della pubblica amministrazione che, dall'età giolittiana in poi, contribuirono alla creazione di organismi ed istituti pubblici fondamentali per il futuro industriale e finanziario del Paese.

Tra queste personalità, la figura di Francesco Saverio Nitti merita un discorso a parte: egli non fu semplicemente uomo delle istituzioni e importante politico, ma innanzitutto un economista che cercò di realizzare un progetto organico di politica economica e monetaria che abbracciava diversi settori di investimento e di produzione all'interno dei quali lo Stato avrebbe svolto un ruolo decisivo.

La sostanziale linea di continuità tracciata dalle riforme nittiane – non solo nella promozione dello sviluppo industriale ed economico (*in primis* del Mezzogiorno), ma soprattutto nella riorganizzazione del mercato finanziario e valutario italiano –, è posta in evidenza nel presente contributo, secondo un approccio storico-economico che ne considera la contestualizzazione e le dinamiche finanziarie.

A partire dall'Eav – creato in concorrenza con le società private, per la raccolta e la formazione di capitali destinati allo sviluppo imprenditoriale senza gravare però sui bilanci dello Stato – e dall'Ina, sorta per divenire un polmone finanziario dotato di disponibilità superiori a tutte le banche, si iniziò ad affermare la fisionomia che lo Stato avrebbe dovuto assumere nella finanza italiana.

L'evento bellico, ponendo fine al periodo dell'economia liberale, accelerò questo processo, attraverso una serie di interventi in campo economico e sociale che a guerra finita si sarebbero rivelati irreversibili. Se con il sorgere del fascismo si esaurì la stagione politica giolittiana, gli effetti delle politiche monetarie prima, e quelli conseguenti alla grande crisi del '29 poi, resero insostenibile il ruolo svolto fino a quel momento dalla banca mista, aprendo una nuova fase dell'intervento pubblico in economia.

Attraverso la creazione di un nuovo comparto del mercato finanziario, sostenuto da una politica di finanziamento alternativa a quella delle banche miste, e basato sulla specializzazione creditizia, si aprì la strada al cosiddetto "credito speciale".

(*) S. Ecchia, professoressa associata di Storia economica presso l'Università degli studi di Salerno; A. Marcelli, ricercatrice TD di Storia economica presso l'Università telematica eCampus; S. Potito, professoressa associata di Storia economica presso l'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

Con una complessa articolazione di un gruppo di enti ed istituti finanziari pubblici riconducibili alla riforma nittiana, che ebbero in Alberto Beneduce il principale artefice, si giunse, con l'Iri, a conclusione del processo di riorganizzazione della struttura finanziaria pubblica. In questo modo fu pertanto proseguito e realizzato il grande disegno di sviluppo economico che Nitti aveva concepito per permettere all'economia italiana di svincolarsi dai limiti posti dalla debolezza del sistema finanziario e dall'insufficiente dotazione di capitale.

2. I principii ispiratori del riformismo nittiano

Francesco Saverio Nitti è stato tra i maggiori protagonisti dell'intervento pubblico in Italia sia per la profondità della sua elaborazione teorica in quanto economista e professore di Scienza delle finanze, sia per la rilevanza della azione riformatrice che mise in atto da uomo di punta della vita politica italiana nel periodo giolittiano, dapprima come deputato (dal 1904), quindi Ministro di agricoltura, industria e commercio (dal 1911 al 1914), del tesoro (dal 1917 al 1919) e infine come Primo Ministro fino al 1920. Dopo la scelta dell'esilio in Francia nel 1924, i principii-guida della sua azione furono portati avanti con incisività anche negli anni tra le due guerre grazie all'opera dei suoi più stretti collaboratori, un gruppo di tecnici altamente qualificati, tra cui spicca la figura di Beneduce, che ne avrebbe più di ogni altri raccolto l'eredità.

Quando Nitti iniziò ad affacciarsi sulla scena intellettuale e politica del Paese, persisteva ancora il *gap* tra lo sviluppo economico italiano e quello delle altre Nazioni europee industrializzate e, per giunta, sempre più evidente appariva la divergenza tra un'Italia del Nord e un'Italia del Sud.

Nitti comprese che al completamento del percorso di sviluppo nazionale e al superamento del divario territoriale – due temi complementari e affrontabili solo in maniera inscindibile – si erano frapposti diversi ostacoli: un modello distorto di finanza pubblica; la scarsa presenza di una borghesia imprenditoriale, e per di più generalmente sprovvista di un adeguato capitale, tanto finanziario quanto sociale; la sottocapitalizzazione delle imprese; l'alto costo dell'energia; una classe lavoratrice poco preparata, dati i bassi livelli di istruzione tecnica.

Per far fronte a queste carenze strutturali, Nitti concepì una nuova forma di intervento dello Stato come agente propulsore dello sviluppo, ad un tempo, economico e sociale.

L'approccio positivista e pragmatico di Nitti, che si basava sull'analisi empirica ed evitava di adattare schemi *a-priori* alla realtà dei fatti, lo spinse a non ripiegare in maniera dogmatica né sul liberismo né sul socialismo statalista (1).

In assonanza con i “socialisti della cattedra”, di cui però rifiutò la concezione organicistica ed etica dello Stato, di stampo hegeliano, Nitti ritenne che nella società moderna ai tre principii della responsabilità individuale, della concorrenza e della lotta fra classi si dovessero sostituire rispettivamente i principii della responsabilità sociale, della giustizia sociale e dell'arbitrato sociale.

In quest'ottica, a differenza del liberalismo classico, lo Stato non veniva più considerato l'antitesi della libertà degli individui bensì la loro sintesi, rappresentando la più alta forma di cooperazione sociale, all'interno della quale soltanto era possibile lo sviluppo della libertà dell'individuo ripensato nei suoi legami di solidarietà con gli altri individui (2).

Da questa visione teorica discese la “filosofia dell'azione” di Nitti che si ispirò a un ideale di democrazia industriale in cui l'ammmodernamento tecnologico dei processi produttivi fosse coniugato con un'avanzata legislazione sociale e del lavoro per consentire il progresso del Paese e il miglioramento non solo economico, ma anche politico e civile, delle masse popolari.

Per conseguire simili obiettivi occorre: 1) un maggiore intervento dello Stato non solo nel settore industriale ma anche nel settore della previdenza sociale, un piano sul quale l'Italia si era impegnata meno di qualsiasi altra Nazione progredita; 2) la cooperazione tra tutte le forze produttive e dunque la collaborazione tra pubblico e privato sotto il coordinamento dello Stato e di una classe dirigente costituita da tecnici di elevata competenza, guidati da uno spirito di *civil servant*.

Rifacendosi alle analisi di Adolph Wagner, massimo esponente dei “socialisti della cattedra”, Nitti osservò che il processo di industrializzazione dei Paesi europei, a partire da metà Ottocento, era stato accompagnato, e lo sarebbe stato sempre più nel futuro, da un concomitante aumento della spesa pubblica. A far lievitare tale spesa avevano concorso le spese militari, il debito pubblico, le grandi opere pubbliche nonché lo sviluppo della previdenza sociale dovuto, quest'ultimo, alla crescente partecipazione delle masse popolari alla vita politica (data la

(1) F.S. Nitti, *La scienza delle finanze*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 4, a cura di F. Forte, Roma-Bari, Laterza, 1972, 85.

(2) F.S. Nitti, *La scienza delle finanze*, cit., 51 ss.

progressiva affermazione del suffragio universale) (3). In sostanza la spesa pubblica tendeva a svilupparsi a ritmi superiori all'aumento del prodotto interno lordo.

Nitti era consapevole che in Italia, a ostacolare una più decisa politica di investimenti pubblici e previdenza sociale, si ergeva la difficile situazione del bilancio e della finanza statali e che pertanto il suo progetto, per poter essere realizzato, doveva previamente confrontarsi con un'approfondita analisi della spesa pubblica e delle possibilità di una sua più articolata strategia sul territorio nazionale. La rivista *La riforma sociale* (di cui Nitti fu direttore dal 1894 al 1900) ospitò un dibattito teorico in merito (4), proponendosi come luogo di incontro tra liberalismo progressista e socialismo riformatore. Sulle pagine della rivista, "le idee di Nitti si intrecciavano a quelle della scuola storica tedesca dell'economia, al solidarismo francese, al *new liberalism* britannico e all'istituzionalismo americano, in nome di un "liberalismo atlantico" che compendia libertà individuale e questione sociale, lotte sul lavoro e intervento dello Stato per governare un paesaggio comune caratterizzato da democratizzazione, industrializzazione e urbanizzazione" (5).

Oltre che negli articoli della *Riforma sociale*, anche in altri scritti, tra cui *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97* (del 1900), (6) e *La ricchezza dell'Italia* (del 1904) (7), Nitti, avvalendosi di un'ampia raccolta di dati statistici, affrontò i problemi della finanza pubblica italiana e criticò le politiche fiscali fino ad allora adottate dallo Stato unitario, le quali avevano finito per incrementare il divario tra le due macroaree territoriali, drenando risorse dalle regioni meridionali e destinandole a quelle settentrionali. L'estensione della politica fiscale del Regno di Sardegna all'intero territorio nazionale aveva infatti aggravato lo stato di arretratezza del Sud dell'Italia: all'elevatezza della pressione fiscale rispetto al reddito meridionale era corrisposta una distribuzione della spesa pubblica, soprattutto in termini di investimenti infrastrutturali, maggiormente favorevole alle regioni settentrionali. Anche la vendita dei beni ecclesiastici e demaniali, prevalentemente concentrati nel Meridione, aveva permesso allo Stato un'accumulazione di risorse destinate a una spesa pubblica ripartita più a vantaggio del Nord. Infine, la politica doganale a protezione delle nascenti industrie settentrionali aveva danneggiato l'agricoltura del Sud che puntava sull'esportazione (8).

Per contrastare questo modello di sviluppo squilibrato, perché localizzato principalmente nelle regioni settentrionali, Nitti auspicò una differente e nuova politica di finanza pubblica che abbandonasse l'approccio dualistico e assumesse piuttosto una funzione produttivistica e sociale, promuovendo un più equilibrato sviluppo capitalistico del Paese e il superamento degli squilibri regionali (9).

Occorreva però, secondo Nitti, evitare che un maggiore intervento dello Stato e la conseguente ricerca di mezzi finanziari a sostegno della spesa pubblica comportassero un massiccio ricorso al debito pubblico, cosa che avrebbe aumentato i tassi di interesse e disincentivato il credito agli imprenditori privati.

D'altra parte, non si poteva neanche, in alternativa al ricorso al debito pubblico, far dipendere eccessivamente il finanziamento delle spese pubbliche dall'aumento del gettito tributario, col rischio di fiaccare lo spirito imprenditoriale e le possibilità di risparmio delle classi lavoratrici. Un certo grado di progressività del sistema di imposizione diretta era giudicato auspicabile da Nitti ma doveva essere ottenuto soprattutto attraverso l'esenzione dei redditi minimi e misure di favore per le famiglie numerose.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale delle entrate e delle spese pubbliche, Nitti si contrappose ai liberisti come Pantaleoni che non ritenevano utile porre a raffronto pressione tributaria, articolazione delle spese pubbliche su base regionale e relativi benefici differenziali, perché, a loro parere, le spese si dovevano più opportunamente effettuare là dove servivano, lasciando al libero scambio il compito di riequilibrare la distribuzione delle risorse nel lungo periodo.

(3) Nitti anticipa un ragionamento portato avanti decenni dopo dalla scuola di *Public Choice*, secondo cui l'accresciuto peso elettorale dei ceti con reddito inferiore al reddito medio, i quali rappresentavano ormai la maggioranza dei votanti a seguito dell'estendersi del suffragio universale, spingeva la finanza pubblica a progettare una spesa pubblica maggiormente vantaggiosa per tali ceti, in quanto finanziata con un aumento della tassazione che ricadeva, però, in misura più che proporzionale sugli elettori con redditi più elevati, molto meno numerosi, v. A. Di Majo, *La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica*, in *Studi e note di economia*, 1998, 2, 31.

(4) F. Osculati, *La "Riforma sociale" (1896-1935) e le prime esperienze di previdenza*, in *Il Politico*, 1986, 51, 4.

(5) M. Cento, *Francesco Saverio Nitti*, in *Il Mulino*, 2019, 501; v. anche M. Cento, *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, il Mulino, 2017.

(6) F.S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Nord e Sud*, in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, vol. 2, a cura di A. Saitta, Roma-Bari, Laterza, 1958.

(7) F.S. Nitti, *La ricchezza dell'Italia*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 3, a cura di D. Demarco, Roma-Bari, Laterza, 1966.

(8) D. Fausto, *Nitti, l'intervento pubblico e la finanza pubblica*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *Francesco Saverio Nitti* (Atti del Convegno nazionale di studi, Napoli, 5-7 giugno 2008), Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 2010, 85 ss.

(9) A. Dell'Orefice, *Nitti, il programma di sviluppo e i suoi effetti sull'economia*, *ivi*, 136 ss.; F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino, Utet, 1984, 93 ss.

Lasciare alle forze spontanee del mercato il riequilibrio dell'allocazione delle risorse significava, secondo Nitti, rinunciare a risolvere la questione meridionale. Occorreva piuttosto mettere in atto delle politiche industriali che utilizzassero le risorse pubbliche per far fronte agli squilibri territoriali, poiché la permanenza di questi avrebbe impedito un effettivo e durevole sviluppo su scala nazionale.

Al fine di colmare il divario territoriale fra Nord e Sud, Nitti puntò quindi sulla spesa pubblica nel campo delle infrastrutture, a partire da quelle necessarie alla creazione di un grande polo di sviluppo industriale nella città di Napoli.

Fino ad allora, gli investitori avevano convogliato i capitali nei settori industriali a più alta produttività presenti nella parte settentrionale del Paese, dove potevano usufruire di un vantaggio comparato rispetto al Sud grazie alla presenza di economie esterne e alla vicinanza geografica con le principali potenze economiche europee.

Per porre rimedio a questa situazione di disparità e polarizzazione, che nel tempo si sarebbe sempre più acuita per effetto delle economie di agglomerazione e localizzazione, era necessario secondo Nitti che lo Stato intervenisse per riequilibrare le condizioni di produttività e redditività tra le imprese del Nord e del Sud. A tal fine, Nitti invocò una discrezionalità amministrativa in grado di consentire risposte più rapide e flessibili rispetto alle diverse esigenze territoriali. Si aprì in questo modo lo spazio a una legislazione speciale per le regioni meridionali (10).

Una volta a capo del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, Nitti emanò dunque la legge speciale per Napoli del 1904, che portò alla creazione del grande stabilimento siderurgico dell'Ilva a Bagnoli, e dell'Ente autonomo del Volturno (Eav) per la produzione di energia idroelettrica in Campania, due iniziative che avviarono una nuova politica di intervento pubblico nel Meridione, facendone un laboratorio per un esperimento da estendere poi a livello nazionale.

Con la Legge speciale per Napoli, Nitti intese creare un ambiente favorevole agli investimenti per le imprese del Sud attraverso infrastrutture, commesse, agevolazioni fiscali e doganali, tra cui la trasformazione del porto di Napoli in zona franca. Ulteriori investimenti sarebbero poi stati effettuati nel campo dell'istruzione superiore tecnica e professionale affinché le nascenti industrie potessero disporre di una manodopera qualificata.

Con tale supporto pubblico, Napoli avrebbe goduto di quei vantaggi competitivi capaci di compensare la carenza delle economie esterne presenti al Nord, e di attirare il capitale non solo locale ma anche settentrionale e straniero.

Mentre l'Ilva di Bagnoli rispondeva all'esigenza della presenza di una grande impresa in un settore strategico per lo Stato, come quello siderurgico, la creazione dell'Eav, invece, rispecchiava il progetto nittiano di sfruttare l'ampia disponibilità di risorse idriche nel Mezzogiorno per convertirle in energia idroelettrica a basso costo, il "carbone bianco" indispensabile per l'industrializzazione di un Paese carente di sufficienti risorse minerarie (11). Nella creazione dell'Eav si può intravedere, altresì, che l'approccio industrialista di Nitti, sebbene prevalente, non trascurò mai la concomitante promozione del settore agricolo. Lo sfruttamento pubblico delle forze idrauliche venne infatti collegato, nel progetto nittiano, a un'opera di rimboschimento, a una sistemazione dei fiumi e a una bonifica delle aree colpite dalla malaria a seguito della deforestazione di vaste aree da destinare ad uso agricolo. In questo modo, l'intervento pubblico nel settore della produzione dell'energia idroelettrica si collegava a quello dello sviluppo del settore agricolo.

La realizzazione dell'Eav compendia lo spirito, a un tempo liberale e pragmatico, di Nitti, pronto a legittimare un intervento pubblico, non in ossequio a principi ideologici, ma semplicemente avendo di mira il fine concreto del superamento di squilibri che non sarebbero stati altrimenti risolti dalla sola "mano privata". L'Eav rappresentò, infatti, il primo esempio, *in nuce*, di "amministrazione in appalto" in virtù della quale i poteri amministrativi venivano assegnati a un Ente pubblico che, in quanto dotato di personalità giuridica autonoma, agiva come un'impresa privata, secondo i principi dell'economia di mercato, sia pure con fini non prettamente lucrativi ma di soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Obiettivo di tale Ente era la raccolta e la formazione di capitali destinati allo sviluppo industriale, senza gravare sui bilanci dello Stato. A tal fine, la Cassa depositi e prestiti avrebbe concesso al Comune di Napoli il prestito del capitale occorrente alla esecuzione delle opere e all'impianto del servizio pubblico. Nei primi dieci anni, l'interesse di ciascun mutuo sarebbe stato del 2,50 per cento sulla corresponsione di ciascuna rata. Il municipio avrebbe pagato soltanto l'annualità d'interesse sulla rata stessa; negli ulteriori quarant'anni, avrebbe pagato le annualità comprensive dell'interesse e della quota di ammortamento del capitale. Gli utili netti dell'azienda sarebbero stati

(10) E. Zagari, *Il meridionalismo di Nitti e il problema di Napoli*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 126 ss.

(11) F.S. Nitti, *La conquista della forza*, in Id., *Scritti di economia e finanza*, vol. 3, cit.

destinati al miglioramento dell'azienda stessa e a ridurre il prezzo dell'energia erogata, con un'azione calmieratrice sull'intero mercato locale (12).

In sostanza, l'Eav si assumeva un rischio imprenditoriale, ponendosi in concorrenza con le società private che operavano nel settore elettrico, senza però poter contare sulla copertura del bilancio comunale per il ripianamento di eventuali perdite, come invece potevano fare le aziende municipalizzate (13).

Scopo ultimo di Nitti, ben illustrato nell'opera *La conquista della forza*, del 1905 (14), era però quello di nazionalizzare la produzione e la distribuzione di energia idroelettrica, estendendo l'intervento pubblico, inizialmente pensato per il Mezzogiorno, a tutto il territorio del Paese. La nazionalizzazione avrebbe funzionato come sostegno allo sviluppo industriale italiano, finalmente libero dall'alto costo dell'energia imposto dall'importazione di carbone.

In questo progetto di nazionalizzazione, tuttavia, lo Stato doveva assumere un ruolo meramente strumentale. L'intervento statale, infatti, si giustificava, per Nitti, solo in quelle circostanze in cui le potenzialità dei privati risultassero inadeguate, e doveva essere circoscritto temporalmente e settorialmente. In altre parole, la gestione statale dell'energia elettrica era progettata non in contrapposizione all'iniziativa privata bensì per tenere basso il prezzo di mercato dell'energia e fungere così da stimolo all'industriale nazionale, specie nei comparti più energivori (15).

Successivamente, di fronte ai problemi dell'immediato dopoguerra – dalla scarsità dei capitali alla disoccupazione, dalla crisi di riconversione industriale all'inflazione – e di fronte alle resistenze delle potenti società elettriche private, *in primis* la Sme, Nitti abbandonò l'idea della nazionalizzazione dell'energia idroelettrica. Uno Stato, ormai carico di debiti e con un bilancio in forte disavanzo, non sarebbe stato più in grado di sostituirsi all'iniziativa privata (16).

Il progetto nittiano, del resto, era andato rapidamente incontro a un forte ridimensionamento anche in ordine all'esperimento pilota di Napoli, dove l'Eav stava scontando il problema dell'insufficiente autonomia finanziaria dell'Ente, per via della cautela osservata dalla Cassa depositi e prestiti nella concessione dei mutui, peraltro giustificata dalla sovraesposizione debitoria del Comune di Napoli (17).

Ciononostante, i principii che avevano guidato l'azione riformista di Nitti nei primi anni del Novecento non vennero abbandonati dallo statista. Anzi, l'idea di un intervento pubblico volto alla modernizzazione capitalistica dell'intero Paese attraverso l'industrializzazione, senza pesare sui bilanci dello Stato, ma attivando sistemi di intermediazione finanziari virtuosi e alternativi a quelli tradizionali, si articolò, negli anni successivi, in una pluralità di forme istituzionali innovative che segneranno il cammino verso la futura nascita dello Stato imprenditore.

3. Il modello Ina

La figura di Nitti rappresenta una cerniera di collegamento fra l'età giolittiana e la stagione di espansione dell'intervento pubblico che si svolgerà fra le due guerre. Nella duplice veste di economista e uomo di governo, egli cercò di realizzare un disegno in cui lo Stato, divenendo banchiere accentratore di risorse finanziarie, avrebbe svolto un ruolo determinante nella realizzazione di obiettivi di base per lo sviluppo economico e industriale, ponendosi al centro di un nuovo e riorganizzato mercato finanziario e valutario.

La prima realizzazione di queste linee guida si ebbe con la costituzione dell'Ina: un istituto che secondo Nitti avrebbe avuto più disponibilità delle banche italiane, costituendo in questo modo il volano di risorse a disposizione dello Stato per la promozione dello sviluppo del Paese. L'Ina sarebbe stata il primo istituto capace di liberare lo Stato dalla servitù delle grandi banche (18).

La costituzione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni rappresentava uno dei tre punti del programma governativo presentato da Giovanni Giolitti nel 1912. La legge costitutiva (4 aprile 1912 n. 305) fu il risultato cui si approdò dopo un lungo e travagliato iter politico ed economico, che aveva ridotto notevolmente la carica

(12) L. 8 luglio 1904, n. 351, art. 26, "Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli".

(13) P. Totaro, *L'autonomia imperfetta dell'Ente autonomo Volturmo*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 167 ss.

(14) F.S. Nitti, *La conquista della forza*, cit.

(15) F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 90 ss.

(16) L. De Rosa, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Angeli, 1984, 237.

(17) P. Totaro, *op. cit.*, 171 ss.

(18) A. Mortara (a cura di), *op. cit.*, 18.

riformatrice del progetto originario, articolato sull'idea di realizzare – attraverso la costituzione di un nuovo istituto – un monopolio statale delle assicurazioni del ramo-vita (19).

L'elaborazione della legge era stata affidata a Nitti, allora Ministro dell'agricoltura, industria e commercio, nonostante – in alcuni precedenti episodi – egli si fosse mostrato scettico, o del tutto contrario, all'idea di statalizzare alcuni settori (20). L'apparente mutevolezza – che lo portava talora ad esprimere simpatia per i monopoli statali, altre volte a manifestare timore per le nazionalizzazioni generalizzate – era in realtà legata al suo approccio positivista che gli permetteva di sganciarsi da prese di posizioni inoppugnabili.

Nel caso delle assicurazioni sulla vita, la possibilità di una gestione statale appariva favorevole proprio per le caratteristiche peculiari: si trattava di un ramo facilmente disciplinabile, già di fatto concentrato in quel momento in poche mani, e che avrebbe ricevuto una forte incentivazione dalla garanzia statale, ispiratrice di fiducia. Al contrario di vicende in cui era stato fermamente ostile all'esercizio di Stato, Nitti sosteneva che in questo caso esso appariva invece quanto mai opportuno, poiché tutto sembrava quantificabile e definito: per la legge dei grandi numeri e per la casistica bastava attenersi ad un'oculata amministrazione per eliminare ogni rischio (21).

Molti anni dopo, rivendicando a sé il merito dell'inclusione del progetto di monopolio nel programma giolittiano, Nitti ne parlava in toni entusiasti, come di una “riforma audace” che avrebbe avuto grandissima incisività sulla vita intera della Nazione.

La legge cui si approdò nel 1912 mostrava una struttura modificata rispetto al progetto originario, in particolare per l'introduzione di tre principi di fondamentale importanza: il principio del decennio di transizione, il principio della riassicurazione ed il principio della garanzia delle polizze da parte dello Stato.

L'Ina fu infatti creata nell'ambito di un regime decennale di monopolio relativo – durante il quale, come stabilito dall'art. 24-*quater*, era concesso alle imprese private di assicurazione operanti nel ramo vita di portare a termine i contratti in corso, riscuotendone i relativi premi. Le suddette avevano la facoltà di continuare la propria attività per dieci anni – dopo averne richiesta ed ottenuta autorizzazione dall'Ina – a condizione che il 40 per cento dei rischi assunti, le cosiddette *cessioni legali*, andassero a favore dell'Istituto statale.

Si creava così una condizione di interesse reciproco perché, mentre si permetteva alle società private di procedere ad una liquidazione amministrativa e finanziaria graduale, si dava al neonato istituto il tempo necessario per ordinarsi.

Il terzo principio prevedeva l'obbligo, per le stesse compagnie autorizzate, di impiegare in titoli del debito pubblico dello Stato – o da esso garantiti – la metà dei premi riscossi e le somme ottenute dai titoli stessi, da vincolarsi presso la Cassa depositi e prestiti. Inoltre, l'Ina aveva la facoltà di rilevare i portafogli di tutte le imprese assicurative che avessero fatto richiesta di cessione (dei contratti stipulati prima del 31 dicembre 1911).

Gli equilibri politici governativi ebbero un ruolo sostanziale nella definizione di compromesso cui si era giunti, snaturando le basi iniziali di partenza. Sia Nitti che Giolitti sembravano minimizzare il peso dei cambiamenti apportati al disegno originario, definendoli delle semplici concessioni adottate per venire incontro ad alcuni suggerimenti: in realtà questi emendamenti tendevano a ridurre notevolmente la parte più qualificante del progetto di monopolio, ponendo l'Ina in una condizione di monopolio relativo più precaria rispetto all'idea iniziale. Per impedire che la maggioranza parlamentare si sfaldasse sulla questione del monopolio, Giolitti con grande tempismo era riuscito a mantenere in equilibrio il delicato asse che si era creato fra forze conservatrici ed appoggio esterno da parte dei socialisti.

L'Ina non si limitava a promuovere lo sviluppo dell'attività assicurativa e previdenziale, ma rappresentava anche un importante polmone finanziario. Dalla crisi economica del 1907, il bilancio dello Stato presentava un crescente disavanzo, anche a causa di un ridotto flusso di entrate tributarie, e l'Ina contribuiva a reperire nuove risorse finanziarie, in alternativa ai canali tradizionali.

Negli anni del primo dopoguerra, in pieno svolgimento del decennio di monopolio relativo, l'Istituto, al fianco della Cassa depositi e prestiti, fu infatti un importante propulsore di risorse finanziarie, contribuendo alla realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali, portuarie, di bonifica, idrauliche, montane, ecc.

(19) Per le complesse vicende legate all'iter legislativo si rinvia a S. Potito, *L'Ina. Gli anni del monopolio*, Milano, Angeli, 2017, 11 ss.

(20) Discorso alla Camera dei deputati, 9 marzo 1911.

(21) Atti Parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, tornata del 13 maggio 1911, ripresa da C. Giovanelli, relatore della Commissione sul disegno di legge, nella tornata del 20 giugno 1911, 2. Nitti aveva espresso queste sue considerazioni anche nella tornata del 2 luglio 1907, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, e nella tornata del 2 luglio 1909 (sulle convenzioni postali e marittime).

L'Ina mostrava di essere in linea con una tendenza che in quegli anni si intensificava, in Italia e altrove, verso un più marcato intervento dello Stato, non più soltanto attraverso lo sviluppo della legislazione sociale, ma anche grazie a più importanti situazioni strutturali – ad esempio la statizzazione delle ferrovie – ed istituzioni, in funzione di interessi della collettività.

Benché uno degli obiettivi del progetto originario di monopolio fosse quello di rappresentare un efficace mezzo tecnico capace di finanziare le pensioni operaie, il significato economico e politico dell'idea giolittiana rientrava in un preciso mutamento degli orientamenti di una parte della classe dirigente e di un nuovo blocco di potere (22).

Si manifestava dunque l'inizio di una fase, nella quale l'Ina non rappresentava altro che il primo ente di un disegno organico di politica economica che prevedeva un ruolo centrale – e crescente – dello Stato, accentratore di risorse finanziarie disponibili per la promozione dello sviluppo e delle opere pubbliche, in particolare del Mezzogiorno. Lo Stato, grazie all'Ina, si inseriva nel processo di accumulazione capitalistica, nell'uso di risorse finanziarie disponibili attraverso il risparmio privato. L'Istituto avrebbe infatti indirizzato verso sbocchi di interesse pubblico la cospicua raccolta di fondi derivanti dalla vendita sul mercato delle sue polizze, garantite dallo Stato.

L'Ina rappresentava l'ente matrice di una lunga serie di enti pubblici, dei quali spesso concorreva a formare anche il capitale costitutivo. Le maggiori partecipazioni negli enti ascrivibili alla mano creatrice di Beneduce e del suo *entourage* – ad esempio il Crediop, l'Icipu, l'Imi –, erano infatti quelle dell'Ina, in genere affiancata dalla Cassa depositi e prestiti. Si trattava di strutture tutte sorte con la finalità di sostituire le banche ordinarie nel finanziamento della costruzione di infrastrutture considerate di pubblica utilità: istituzioni che si finanziavano prevalentemente attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato.

Il fatto che l'Ina e i successivi enti appartenessero ad una unica costruzione ideale, non si esauriva nell'intreccio delle partecipazioni e dei capitali costitutivi: l'Ina ne rappresentava a tutti gli effetti un modello – un prototipo – sia nel peculiare rapporto con lo Stato, che nella struttura e nell'organizzazione.

Il peculiare rapporto con lo Stato ne caratterizzava anche la forma giuridica. L'Istituto era dotato di personalità giuridica distinta e gestione autonoma, aveva tutte le caratteristiche di un'impresa privata con carattere mercantile: ciò che la distingueva da esse era il fatto che la proprietà – anziché appartenere ai soci o agli azionisti – era dello Stato. In questo modo lo Stato, oltre alla citata opportunità di gestore di risorse finanziarie, svolgeva contemporaneamente un ruolo di calmiera delle tariffe assicurative esercitandone una funzione di controllo.

Tutta la struttura organizzativa dell'Ina era creata in base a un modello privatistico poiché i suoi ideatori miravano ad una forma agile e moderna, lontana dagli apparati tradizionali della burocrazia statale. Apparati di piccole dimensioni, disponibilità del personale al lavoro d'équipe, valorizzazione dell'iniziativa individuale, collaborazione fra elementi tecnici e burocratici, relativa autonomia finanziaria e gestionale, presenza di dirigenti dotati di forte personalità.

Lo Stato avrebbe assicurato una vigilanza blanda, fungendo da garante degli interessi degli assicurati, mentre gli amministratori venivano investiti di un forte potere di autonomia gestionale. Il funzionamento dell'impresa era affidato alle direttive dello statuto, proposto dal Consiglio di amministrazione, organo autonomo, al quale erano lasciate tutte le decisioni relative alle funzioni industriali.

Anche la disposizione di scegliere il Presidente del nuovo istituto fra i tecnici e non fra i funzionari serviva a rinsaldarne il carattere mercantile. Per quanto riguarda gli impiegati, essi non erano equiparabili a quelli della pubblica amministrazione: assunti con contratti a tempo determinato – rescindibili e rinnovabili a norma di Statuto – recepiamo una retribuzione commisurata al tempo e al tipo di lavoro svolto, e spesso era prevista una partecipazione agli utili. In pratica avevano un trattamento simile a quello degli impiegati di una qualunque compagnia privata di assicurazione. Le uniche differenze con l'industria privata riguardavano le norme relative all'impiego degli utili generati dall'Ina, destinati a finalità definite dallo Stato.

Le principali linee organizzative dell'Ina erano frutto di un'originale interpretazione della fisionomia delle società straniere con maggiore tradizione ed esperienza che operavano nel campo delle assicurazioni popolari ed industriali, e che Alberto Beneduce – le cui competenze tecnico-demografiche furono essenziali a definire il funzionamento dell'Ina – aveva studiato “sul campo”, recandosi personalmente a Londra e a Parigi durante i primi mesi di vita dell'Istituto (23). I suoi viaggi avevano il duplice obiettivo di emulare l'organizzazione e la gestione

(22) Sulle finalità dell'idea giolittiana: A. Scialoja, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di stato delle assicurazioni sulla vita*, in *Quaderni storici*, 1971, 971-1027; G. Del Bono, *Le origini dell'Ina. Aspetti e problemi*, in *Ricerche storiche*, 1978, 655-715; S. Potito, *L'Ina*, cit., 12-18.

(23) Sui viaggi di Beneduce all'estero: le lettere di Nitti a Beneduce, datate 28 marzo 1912 e giugno 1912, Archivio storico della Banca d'Italia, Fondo Beneduce, n.c. 201, fasc. 12, e la lettera di Beneduce a Nitti del 11 agosto 1912, Archivio centrale dello Stato, Archivio F.S. Nitti, busta 84, fasc. 98/c (Beneduce Alberto). Da Parigi anche le lettere di Beneduce a Nitti, datate 13 e 19 aprile 1912, Fondazione Luigi Einaudi, Archivio Nitti, fasc. Beneduce Alberto.

delle imprese che operavano sul mercato estero – oltre ai sistemi di vigilanza statale che vi operavano – e, nello stesso tempo, di mediare le trattative che l’Ina intratteneva per l’acquisto dei portafogli assicurativi.

I primi anni di vita del nuovo istituto videro aumentare velocemente il gradimento del pubblico grazie all’offerta di un ampio ventaglio di polizze assicurative a prezzi più favorevoli di quelli proposti dalle principali compagnie private. Già nella Relazione al bilancio del 1913 apparivano i primi segni di soddisfazione per il contributo apportato allo sviluppo della previdenza (24) ed era riservata particolare attenzione all’organizzazione dell’Istituto che, con la sua semplicità, aveva favorito numerose operazioni.

Il decentramento degli organi di raccolta permetteva di regolare i rapporti con gli assicurati con speditezza, penetrando anche nei centri più remoti ed isolati; l’economicità della gestione aveva consentito di offrire i contratti a prezzi vantaggiosi, consentendo una larga partecipazione anche alle classi più umili.

Prescindendo dai profitti industriali e dall’azione di propulsione allo sviluppo di tutto il Paese, l’attività iniziale dell’Ina poteva essere apprezzata per il suo ruolo di istituto finanziario, raccogliitore di ricchezza nazionale. Grazie alla sua organizzazione e alle sue disponibilità, guardando alla situazione patrimoniale al 31 dicembre 1915, si evinceva infatti che l’Ina stava operando ausilio efficace al Tesoro dello Stato, possedendo ben 185 milioni di titoli di Stato (25). Utilizzati poi per sottoscrivere in proprio, 40 milioni dei primi tre Prestiti nazionali e 15 milioni del quarto, e porre a disposizione degli assicurati circa 40 milioni di disponibilità liquide per invitarli a sottoscrivere il Prestito della Vittoria.

Inoltre, era la realizzazione delle già menzionate opere pubbliche a rappresentare l’attività che meglio distingueva l’operato dell’Istituto già nei primi anni: a fine 1915 aveva già reinvestito oltre 12 milioni di lire e aveva impegni di reinvestimento per oltre 70 milioni. I suoi creatori insistevano proprio sull’evidenza che l’Ina avrebbe contribuito largamente nel dopoguerra al finanziamento delle opere produttive, dotando la Nazione di attività industriali ed agricole, di forze motrici, di strumenti di scambio dei prodotti, di credito per la vivificazione dell’economia agraria (26).

4. *Lo Stato imprenditore tra Ina e Iri*

La stagione riformistica di Nitti fu fortemente orientata verso una nuova forma di intervento da parte dello Stato intesa come via di uscita da attraversare per compiere il percorso di sviluppo nazionale e, allo stesso tempo, per colmare il divario esistente tra Nord e Sud. L’azione statalista e la innovata concezione di economia pubblica, portata avanti anche grazie ai più stretti collaboratori di Nitti, sono assurti a modello con Giolitti e hanno avuto in Beneduce la sua espressione più sistematica (27). La continuità programmatica, come già osservato, trovò logico fondamento nella stretta collaborazione esistente tra i tecnici che hanno gestito la riforma istitutiva dell’Ina e che hanno proseguito la loro attività nel medesimo solco sia durante il primo dopoguerra, che a seguito dello smantellamento dello stato liberale (28). È abbastanza frequente in letteratura che l’analisi del fenomeno delle “amministrazioni parallele”, così come definito da Sabino Cassese (29), finisca per concentrarsi sul “sistema Beneduce”, che ha avuto nell’Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) la sua massima espressione. Tuttavia, tra l’istituzione dell’Ina e quella dell’Iri è stato realizzato un ciclo di riforme che non sempre ha ricevuto le dovute attenzioni, in quanto oscurato dal successivo proliferare di enti anche di maggior rilevanza, così da far quasi smarrire il determinante contributo di Nitti, che invece ha preceduto quello di Beneduce. L’idea di fondo può essere considerata una costante, ovvero quella di uno Stato imprenditore intenzionato a perseguire finalità di interesse pubblico in campo economico, ma attraverso il metodo tipico delle imprese private, caratterizzato dunque da agilità amministrativa e organizzativa. La formula organizzativa utilizzata è quella dell’ente dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, sintesi normativa di questa innovazione istituzionale (30).

(24) Relazione sul bilancio tecnico del portafoglio diretto dell’Istituto per l’esercizio 1913, Archivio Storico Ina, Carte Beneduce, busta 14, fasc. 39, 45-46.

(25) S. Potito, *L’Ina*, cit., 75.

(26) Esercizio di Stato sulle assicurazioni sulla vita, dattiloscritto, senza data, Archivio Storico Ina, busta 16, fasc. 48, Note per la stampa sul primo bilancio Ina.

(27) S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985, 108; P. Frascani, *Nitti, Beneduce e il problema della regolazione del capitalismo italiano*, in F. Barbagallo, P. Barucci (a cura di), *op. cit.*, 175-187; L. De Rosa, *I rapporti fra Beneduce e Nitti*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo*, cit., 183-210.

(28) S. Potito, *Il primo Beneduce (1912-1922)*, Napoli, Esi, 2004, 19-67.

(29) S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1982.

(30) S. Cassese, *Gli aspetti unitari*, cit., 105.

L'interpretazione storica di questa vicenda non può prescindere dall'analisi del contesto politico e istituzionale nel quale si originarono alcuni enti pubblici, sorti per far fronte alle esigenze pubbliche legate alla Prima guerra mondiale.

La loro istituzione può peraltro esser letta in continuità con gli enti del c.d. "sistema Beneduce", affermatasi durante il periodo fascista.

La vicenda dello Stato imprenditore, così come scaturita dalla riforma nittiana, può essere analizzata secondo un approccio storico-economico tenendo conto di due aspetti essenziali quali la contestualizzazione, ovvero le ragioni politiche, economiche e sociali sottostanti alla creazione di un nuovo ente, e le dinamiche finanziarie che lo hanno reso possibile. In generale – come già emerso nelle pagine precedenti – tutti gli enti dovevano perseguire utilità pubblica. Finalità sociali erano evidenti nell'Eav prim'ancora che nell'Ina, così come erano espliciti gli obiettivi finanziari, giacché le aspettative di Nitti nell'istituire questi enti comprendevano la possibilità di incrementare le entrate pubbliche, influenzate dai ricorrenti periodi di crisi economiche. Il "marchio originale" degli enti creati in seguito da Beneduce consisteva in un sistema finanziario pubblico, che attribuiva allo Stato il ruolo di proprietario del capitale azionario degli istituti, che tuttavia restavano indipendenti dal Tesoro (31). Il circuito della finanza extra-statale, grazie alla sua flessibilità, consentiva anche agli enti di instaurare stretti legami di collaborazione tra loro, cosicché gli enti precedentemente istituiti ebbero la possibilità di finanziare quelli successivi.

La classe politica e tecnica riunitasi intorno a Nitti per l'istituzione dell'Ina, animata dal desiderio di generare entrate sufficienti a finanziare lo sviluppo economico, fu la stessa che dovette affrontare le conseguenze della Prima guerra mondiale, con conseguente necessità di utilizzare lo strumento dell'ente economico anche per tamponare la crisi e per elaborare valide politiche anticongiunturali (32). Si può, quindi, individuare un gruppo di enti riconducibili alla riforma nittiana, che hanno avuto in Beneduce un supporto tecnico fondamentale, istituiti per far fronte al particolare momento storico. Nel 1914 vide la luce il Consorzio per le sovvenzioni sui valori industriali (Csvi), nel 1917 l'Opera nazionale combattenti (Onc) e l'Istituto nazionale dei cambi con l'estero (Ince), ai quali si è aggiunto il Consorzio di credito per le opere pubbliche (Crediop) nel 1919.

Il Crediop, insieme agli altri enti pubblici istituiti dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, ovvero l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (Icipu), risalente al 1924, e l'Istituto per il credito navale (Icn), nato nel 1928, sono anche noti come gli "enti Beneduce". Tutti questi enti, nella loro struttura organizzativa e nella loro veste giuridica, non solo ricalcavano il modello Ina, ma spesso intessevano con esso e con altri organismi istituiti in seguito vitali legami finanziari, che proseguirono ben oltre l'immediato dopoguerra.

La sezione ordinaria del Csvi (33) fu progettata quando la guerra non era ancora iniziata e portò la firma di Giovanni Giolitti, Antonio Salandra, Francesco Saverio Nitti; nel tempo l'ente ha subito diverse trasformazioni, fino ad essere travolto dai fallimenti bancari e industriali che durante il fascismo determinarono la nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale.

Il Csvi era un consorzio del tutto particolare, deputato a concedere anticipazioni su titoli e a scontare cambiali industriali anche a fronte di merci come garanzia, utilizzando fondi propri oppure reperiti attraverso operazioni di risconto presso la Banca d'Italia. Il consorzio, guidato dalla Banca d'Italia, era composto anche dai Banchi di Napoli e Sicilia, nonché da alcune casse di risparmio, dal Monte dei paschi di Siena e dall'Istituto bancario San Paolo di Torino; il suo capitale ammontava a non meno di venticinque milioni di lire (34). L'ente era stato concepito per svolgere attività esclusivamente negli anni 1915 e 1916 e con riguardo alle città di Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Tuttavia, di fatto, durante la guerra, il Csvi rimase inattivo, in quanto l'inflazione aveva scongiurato i temuti ribassi delle azioni. Invece, l'ente iniziò a funzionare, con sostanziali modifiche, a decorrere dal 1917 in concomitanza con il crollo della Banca italiana di sconto, fortemente esposta per via dei debiti di guerra maturati dalle industrie navali e del cotone (35). Peraltro, i contraccolpi della guerra si avvertirono maggiormente in fase di riconversione, poiché l'industria bellica era ormai sovradimensionata rispetto

(31) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia nell'opera di Alberto Beneduce: dalla creazione dell'Ina alla crisi del primo dopoguerra*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico. L'insegnamento di Alberto Beneduce*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, 49.

(32) M. Alberti, *The History of Jobless Italy*, in *Riv. storia economica*, 2018, 69-106; A. Lepore, *Alberto Beneduce, l'evoluzione dell'economia italiana e il nostro tempo*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2014, 107-126.

(33) L'ente è stato istituito con r.d. 20 dicembre 1914, n. 1375, convertito dalla l. 7 gennaio 1917, n. 96.

(34) N. Colajanni, *Storia della banca italiana*, Roma, Newton Compton, 1995.

(35) E. Galli della Loggia, *Problemi di sviluppo industriale e nuovi equilibri politici alla vigilia della Prima Guerra Mondiale: la fondazione della Banca italiana di sconto*, Napoli, Esi, 1970, 824-886. La vicenda è stata analizzata anche più recentemente da A.M. Falchero, *La Banca "Italianissima" di Sconto tra guerra e dopoguerra (1914-1921)*, Narni, Crace, 2012.

alla domanda, cosicché si verificarono una serie di fallimenti di banche che avevano grandi esposizioni nel settore industriale. Questo mutamento di contesto e delle esigenze del sistema finanziario e industriale assecondò un processo di trasformazione del Consorzio, caratterizzato dalla gemmazione di una sezione speciale autonoma.

L'originaria sezione ordinaria del Csvi aveva poco in comune con la sezione speciale autonoma, così come concepita nel 1922 (36). A quest'ultima, infatti, era concesso di effettuare operazioni di credito oltre i limiti previsti per la prima, procurandosi il sconto relativo dagli Istituti di emissione. La sezione speciale non aveva personalità giuridica e nemmeno un'organizzazione propria, tenuto conto che il suo funzionamento era piuttosto lineare: le banche in liquidazione immettevano sul mercato delle cambiali all'ordine della sezione speciale per ottenere fondi finalizzati a pagare il concordato tra l'istituto di credito e i suoi creditori; la sezione le girava alla Banca d'Italia, la quale emetteva i biglietti necessari. L'unico limite era il massimale, fissato dalla legge nel miliardo di lire, che però fu abrogato nel 1923 (37) a seguito della crisi del Banco di Roma (38). Dopo ancora qualche anno, a seguito della messa in liquidazione della Banca italiana di sconto, che aveva sovvenzionato la Società finanziaria per l'industria ed il commercio, l'Ansaldo e la Banca italiana di credito e valori, la sezione speciale del Csvi fu soppressa ed in suo luogo venne istituito l'Istituto di liquidazioni (39). I salvataggi di banche fortemente esposte con imprese industriali si moltiplicarono nell'arco di poco tempo e così l'Istituto di liquidazioni cessò le proprie attività, peraltro dopo aver acquisito alcune partecipazioni industriali in seguito confluite nell'Iri (40).

Finita la guerra, lo scenario economico e sociale che si presentava era caratterizzato da forte instabilità e, proprio per questa ragione, lo strumento della "entificazione" rispose ad esigenze specifiche, prima fra tutte il reintegro dei combattenti superstiti nel tessuto economico e sociale ordinario.

L'Opera nazionale combattenti fu istituita, come già detto, nel 1917 (41), ma divenne operativa nel 1919 (42). Il reinserimento degli ex combattenti nella vita civile muoveva necessariamente dal presupposto che le truppe di guerra erano state composte in prevalenza da forza lavoro agricola, cosicché l'Onc dovette tenerne conto nel formulare programmi formativi e organizzativi di carattere sociale; per la medesima ragione, molte iniziative riguardarono il campo delle bonifiche agrarie e dell'assistenza finanziaria (43). L'Onc aveva come riferimento istituzionale Nitti, in quanto ministro del Tesoro, ma era gestita da Beneduce, che era stato nominato Presidente e amministratore delegato dell'ente (44). Il legame finanziario tra Ina e Onc fu fondamentale. Durante il conflitto, l'Ina era stata autorizzata ad assicurare per conto dello Stato i rischi di guerra in navigazione, operazione che fruttò circa settecento milioni di lire alle casse dello Stato, parte delle quali confluì nel capitale di fondazione dell'Onc (45). Dall'interlocuzione tra Nitti e Beneduce, infatti, nacque un vero e proprio piano di ingegneria finanziaria che apportò all'Onc una dotazione pari a trecento milioni di lire: 248 milioni provenivano dal fondo "rischio di guerra in navigazione" dell'Ina e la restante parte da "oblazioni" private. Queste ultime, più che donazioni volontarie, rappresentavano contributi forzosi che lo Stato aveva imposto alle principali imprese italiane (46). Forte, quindi, di una solida dotazione, il regolamento del 1919 suddivise l'Onc in tre sezioni: una sociale

(36) Il r.d.l. 4 marzo 1922, n. 233, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473, prorogava i termini stabiliti come durata del Csvi e al contempo istituiva la sezione speciale autonoma.

(37) R.d.l. 22 marzo 1923, n. 587, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473.

(38) G. Conti, *Fallimenti di mercato e fallimenti di regolazione prima della legge bancaria del 1936*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2011, 521-548.

(39) R.d.l. 6 novembre 1926, n. 1832.

(40) Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, vol. II Industria, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947, 150 ss.; cfr. E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Lanciano, Carrabba, 2009; P. Ciocca, *Storia dell'Iri*, vol. 6, *L'Iri nella economia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2015; P. Frascani, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

(41) D.lgt. 10 dicembre 1917, n. 1970.

(42) Cfr. *36 anni dell'Opera nazionale per i combattenti 1915-1955*, Roma, Opera nazionale combattenti, 1955; G. Barone, *Statalismo e riformismo: l'Opera nazionale combattenti (1917-1923)*, in *Studi storici*, 1984, 203-244; R. Mariani, *Fascismo e città nuove*, Milano, Feltrinelli, 1976.

(43) M. Ingrosso, *Lo Stato imprenditore secondo Alberto Beneduce e la finanza italiana tra le due guerre mondiali*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico*, cit., 100.

(44) A. Flora, *Il "sistema Beneduce" tra crisi, instabilità e sviluppo*, ivi, 115.

(45) G. Barone, *op. cit.*, 207.

(46) Contribuirono Banca commerciale, Credito italiano, Banco di Roma, Banca italiana di sconto, Ina, Assicurazioni generali Venezia; parteciparono all'operazione di raccolta anche alcune compagnie di navigazione, quali Navigazione generale italiana, Lloyd italiano e Lloyd sabauda oltre a grandi imprese operanti nel settore dello zucchero (Eridania e Ligure Lombarda), dell'industria automobilistica e meccanica (Fiat, Breda, Franchi Gregorini, Isotta Fraschini) nonché del settore siderurgico (Ilva, Terni e Ansaldo). Cfr. G. Barone, *op. cit.*, 209.

dedita all'attività assistenziale, una finanziaria che garantiva l'accesso al credito per i reduci e, infine, una agraria che si assumeva l'onere di coordinare gli espropri a favore degli ex combattenti (47).

Come accaduto per molti enti assorbiti dalla burocrazia di regime, l'Onc è stato strumentalizzato dalla propaganda colonizzatrice del fascismo, disapprovato dalla cultura liberista e infine trascurato dalla storiografia più recente, quasi fosse stato un istituto superfluo. Eppure, come ha fatto notare Giuseppe Baroni, se si considera il contesto storico caratterizzato da fratture epocali imposte dalla guerra, si scorge in esso un ente del tutto originale, la cui attività è utile anche per la comprensione dei problemi del tempo, quali la disoccupazione, la smobilitazione e la riconversione, che condussero poi allo smantellamento dello Stato liberale.

Contestualmente all'Onc, il solido connubio tra Nitti e Beneduce – questa volta in conflitto con la visione della Banca d'Italia – diede vita anche all'Ince, un ente funzionale a far fronte al disavanzo commerciale che tra il 1916 e il 1917 era cresciuto a ritmi preoccupanti. L'idea di fondare un nuovo ente che intervenisse per controllare i cambi con l'estero non era stata accolta favorevolmente da Stringher, che avrebbe preferito un ordinamento consortile tra banche piuttosto che un vero e proprio monopolio di Stato, a differenza di Nitti, che invece non faceva mistero del suo obiettivo fondamentale, ovvero proprio quello di limitare utili eccessivi da parte delle banche. L'ente vide la luce, quindi, in un clima conflittuale e carico di sfiducia, nel quale le crisi valutarie si intrecciavano con quelle politiche (48). Nacque con personalità giuridica e gestione autonoma, soggetto alla diretta vigilanza del Ministero del Tesoro e titolare del monopolio dei rapporti tra l'Italia e l'estero in materia di acquisto di divise, tratte, titoli stranieri e incasso di cedole; con i mezzi raccolti avrebbe provveduto a fornire cambi a chi ne avesse avuto bisogno per regolare i pagamenti all'estero. Il monopolio era temporaneo, fissato dal decreto istitutivo nei sei mesi successivi al termine delle ostilità. I fondi necessari al funzionamento dell'ente provenivano dalle riserve patrimoniali della Banca d'Italia, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, che facevano parte del consorzio che ha dato vita all'ente. Gli utili dovevano essere devoluti per metà al Tesoro e per metà alle banche consorziate. Il disaccordo tra Nitti e Stringher non venne meno neanche in occasione dei negoziati per i prestiti esteri con gli Stati Uniti (49). Probabilmente, però, l'intesa Nitti-Crosby aveva ingenerato un clima di fiducia sui mercati e un conseguente arresto della svalutazione della lira e anzi una costante rivalutazione della divisa, protrattasi fino a conclusione della guerra (50). In realtà, l'Ince ha proseguito le sue attività fino al 1927, quando tali competenze passarono all'Istituto nazionale per i cambi (51).

A conclusione delle ostilità, i problemi della ricostruzione imposero maggiori attenzioni su infrastrutture e opere pubbliche. Nel 1919, dunque, fu istituito il primo dei cosiddetti "enti Beneduce", ovvero il Consorzio di credito per le opere pubbliche (Crediop), che rispondeva alla politica economica nittiana di espansione dell'intervento pubblico (52). Il Crediop si prefissava di trasformare il risparmio privato in strumenti volti a finanziare le opere pubbliche, rendendo così la società civile partecipe della ricostruzione e del rilancio dell'economia nazionale. Con il Crediop, l'intreccio tra gli enti della riforma nittiana è ancora più evidente. Rispetto a quelli sorti in precedenza, il Consorzio era un ente che escludeva la partecipazione delle banche private e limitava l'accesso soltanto alla Cassa depositi e prestiti, all'Ina e alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, oltre che alle casse di risparmio che ne avessero fatto richiesta, le quali potevano sottoscrivere un capitale pari a cento milioni di lire. Tra i beneficiari dell'ente risultava anche l'Onc, che era stata incaricata della bonifica integrale dell'Agro Pontino (53).

Dopo soli cinque anni, quando ormai Nitti era stato costretto all'esilio per il suo aperto dissenso al fascismo, Beneduce fece in modo che nascesse anche l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, che era un sostanziale ampliamento del campo di azione del Crediop, ma con forte specializzazione operativa; la differenza

(47) D.lgt. 6 gennaio 1919, n. 55.

(48) L'Ince fu istituito con d.lgt. 11 dicembre 1917, n. 1956. Cfr. G.C. Falco, *L'Italia e la politica finanziaria degli alleati*, Pisa, Ets, 1983, 105-118; S. Cassese, *Gli aspetti unitari*, cit., 105-110.

(49) G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e l'economia di guerra 1914-1919*, Roma-Bari, Laterza, 1989, 59.

(50) *Ivi*, 60.

(51) R.d.l. 13 febbraio 1927, n. 112, convertito dalla l. 29 dicembre 1927, n. 2679. Sulla questione cfr. L. Iaselli, *Alberto Beneduce e il sistema finanziario internazionale tra le due guerre*, in *Riv. storia finanziaria*, 2008, 20, 44; Id., *Credito mobiliare, prestiti esteri e questione monetaria: il ruolo di Alberto Beneduce nel sistema finanziario del suo tempo*, in Aa.Vv., *Crisi economiche e intervento pubblico*, cit., 135-150.

(52) Istituito con r.d.l. 2 settembre 1919, n. 1627, poi convertito dalla l. 14 aprile 1921, n. 488. Sulle attività del consorzio cfr. P.F. Asso, M. De Cecco, *Storia del Crediop tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*, Roma-Bari, Laterza, 1994; L. De Rosa, *Banche e lavori pubblici in Italia fra le due guerre (1919-1939): il Consorzio di credito per le opere pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1979; V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia: storia dell'intervento pubblico dalla unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981.

(53) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia*, cit., 59.

consisteva sostanzialmente nella diversa tipologia di rischio (54). Scopo dell'istituzione dell'ente era quello di concedere mutui a imprese private italiane per opere di pubblica utilità, realizzate dallo Stato, dalle province e dai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Il capitale di cento milioni di lire fu sottoscritto oltre che dalla Cassa depositi e prestiti e dall'Ina, anche dalle casse di risparmio ordinarie e dalle società esercenti assicurazioni sulla vita. Mentre l'attivo del Crediop era costituito prevalentemente da crediti nei confronti di organismi pubblici, maturati a fronte di cessione di titoli dello Stato, l'Icipu, invece, era maggiormente specializzato in crediti verso imprese private, garantiti da ipoteche su beni di durata economica elevata. I due enti, molto simili nella natura tecnica dell'attività di credito e per settore d'intervento, agivano con scadenze diversificate: le obbligazioni dell'Icipu potevano durare al massimo 20-30 anni, mentre quelle del Crediop arrivavano fino ai 35 (55).

Questi ultimi due enti, insieme all'Istituto per il credito navale (Icn) (56), a differenza dei primi che erano stati istituiti per la contingenza bellica, rappresentavano la principale innovazione finanziaria di Beneduce del primo dopoguerra, perché si inserivano in settori strategici che stavano trainando la nuova fase dello sviluppo economico del Paese. Finanziando infrastrutture elettriche, ferroviarie, telefoniche e in generale opere di pubblica utilità e programmi industriali, gli enti del "sistema Beneduce" aprirono la via al credito speciale e alla formazione di un nuovo comparto del mercato finanziario italiano, attraverso il collocamento di obbligazioni equiparate, sul piano fiscale, ai titoli di Stato (57). La strategia dello Stato di estendere l'intervento pubblico in campo finanziario proseguì anche durante il regime fascista per mano dei tecnocrati che si erano formati insieme a Beneduce, la cui cultura dell'efficienza ben si sposava con l'impronta antiburocratica millantata dai ministri fascisti.

* * *

(54) L'Icipu fu costituito con il r.d.l. 20 maggio 1924, n. 731, convertito dalla l. 17 aprile 1925, n. 473. L'Icipu è stato poi fuso per incorporazione nel Crediop con l. 10 febbraio 1981, n. 23, art. 11.

(55) P. Baratta, *Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del Crediop e dell'Icipu*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., 58.

(56) Istituito con r.d.l. 5 luglio 1928, n. 1817 e convertito dalla l. 25 dicembre 1928, n. 3154.

(57) S. Potito, *L'intervento dello Stato in economia*, cit., 57.

**RIFORMARE L'INTERVENTO STRAORDINARIO.
GLI EFFETTI DELLE LEGGI PER L'INDUSTRIALIZZAZIONE
NELLE NUOVE FONTI CONTABILI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (1957-1993)**

Stefano Palermo (*)

Abstract: La storia dei divari territoriali italiani è parte integrante del modello di analisi della storia economica del Paese; muovendo da nuove evidenze archivistiche e bibliografiche, la letteratura ha conosciuto negli ultimi anni una nuova stagione di approfondimenti sulla dinamica dell'economia del Mezzogiorno nel secondo Novecento, sui rapporti con i cicli economici e, più in particolare, sulla parabola dell'intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno. Il contributo analizza le dinamiche alla base della legge del 1957 che, per molti aspetti, appare come una vera e propria "riforma" finalizzata ad avviare in maniera strutturale le politiche di supporto della Cassa all'industrializzazione del meridione. A partire da nuove fonti quantitative elaborate negli ultimi anni, l'articolo evidenzia inoltre gli effetti determinati dalla legge del 1957 sia per l'evoluzione degli impieghi allocati sul territorio, sia per la contabilità della Cassa stessa.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nelle strategie di sviluppo del secondo Novecento.* – 3. *Gli effetti della legge del 1957 per le strategie di intervento e i bilanci della Cassa.* – 4. *La contabilità degli impieghi industriali dopo la legge del 1957.* – 5. *Osservazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

La storia del divario interno tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord del Paese, da sempre oggetto di molteplici studi e filoni di ricerca (58), ha conosciuto negli ultimi anni una nuova stagione di approfondimenti sulla parabola dell'intervento straordinario e sul ruolo della Cassa per il Mezzogiorno, che dell'intervento fu tra i principali soggetti attuatori.

Nella metà degli anni Novanta del Novecento, infatti, la coincidenza tra la conclusione dell'intervento e la cesura politico-istituzionale del biennio 1992-1994 (59) ha portato una parte della storiografia a rileggere la parabola della Cassa all'interno della dinamica dell'economia italiana del secondo Novecento, con approcci e punti di vista differenti (60). Tali sintesi si sono dovute allora confrontare con un dibattito pubblico nel quale emergevano nuove proposte di politica fiscale e riorganizzazione dello Stato (riforma delle autonomie locali, nuovo titolo V, federalismo fiscale) e l'affermazione della cosiddetta "questione settentrionale" (61), elementi che, per certi versi, hanno spesso portato a oscurare la complessità della vicenda della Cassa retrodatandone, alle volte anche strumentalmente, gli aspetti meno virtuosi. Questo modello di confronto è stato parzialmente rimesso in discussione dalla prima metà degli anni Dieci, quando si consolida nella storiografia la necessità di una rilettura complessiva delle vicende economiche del Paese (e della stessa questione meridionale) considerando la tendenziale fase di stagnazione conosciuta dall'Italia dall'inizio del nuovo millennio e aggravatasi con la crisi del 2008 (62); anche

(*) Professore ordinario di Storia economica presso l'Università telematica Pegaso, Napoli.

(58) Un'ampia bibliografia è stata predisposta in occasione della pubblicazione, nel 2016, del portale Aset (Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno) ed è disponibile al seguente link: <<http://aset.acs.beniculturali.it>>.

(59) Sul significato del passaggio del biennio 1992-1994, cfr. G. Crainz, *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009; P. Scoppola, *Lezioni sul Novecento*, a cura di U. Gentiloni Silveri, Roma-Bari, Laterza, 2010, 119-46; U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea. 1943-2019*, Bologna, il Mulino, 2019.

(60) F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'Italia nella crisi dell'ultimo ventennio*, t. 2, *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, 399-470; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma, Donzelli, 1993; G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma, Donzelli, 1997; S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861-1995)*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1996, Id., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000; L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

(61) Sul dibattito dell'epoca, cfr. *Questione settentrionale*, in *Meridiana*, 1993; G. Berta (a cura di), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, Milano, Feltrinelli, 2007; L. Cafagna, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1994; A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Torino, Einaudi, 1997.

(62) Tra le più recenti riletture della vicenda italiana, cfr. F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli, 2017; P. Di Martino P.M. Vasta (a cura di), *Ricchi per caso. La parabola dello*

da qui la pubblicazione di nuove riletture sulla vicende di lungo periodo del Mezzogiorno nella storia economica del Paese (63). Allo stesso tempo, sono emersi i risultati di ricerche basate su nuove fonti, anche internazionali, utili a rileggere la storia del Mezzogiorno all'interno del rapporto tra l'economia italiana e il contesto globale (64).

Nella rivisitazione delle fonti, particolare rilievo assume l'opera di salvaguardia dei fondi documentari della Cassa per il Mezzogiorno (da ora anche CasMez) effettuata nella prima metà degli anni Dieci presso l'Archivio centrale dello Stato di Roma e la realizzazione del progetto *Aset, Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno*, che ha visto l'impegno di diverse istituzioni, centri di ricerca, professionalità e competenze (65). È stato così possibile, tra le altre cose, rendere disponibili per tutti gli studiosi l'archivio della Cassa e la sua parziale trasposizione su un portale telematico nel quale è raccolta la documentazione essenziale dei consigli di amministrazione e un *database* informativo, contenente i dati quantitativi e georeferenziati degli impieghi di un quarantennio (66). Tale *database* è stato poi ulteriormente revisionato da chi scrive, insieme ad altri studiosi (67), confrontandolo con i dati originali inseriti nel sistema gestionale informatico della stessa CasMez confluito poi nel Sinit (Sistema informativo per investimenti territoriali), oggi gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale per conto delle amministrazioni nazionali competenti. Sono state così elaborate nuove serie quantitative sull'attività dell'ente, da ora riassumibili nell'acronimo Sinit/Aset, che, lungi al considerarsi esaustive, permettono comunque di effettuare una ricostruzione degli interventi nelle infrastrutture e nell'industria (68). Come è stato ricordato: “questa operazione ha consentito di approntare nuovi aggregati più omogenei per tutto l'arco temporale di durata dell'intervento straordinario (1950-1993), che integrano – e non sostituiscono – quelli esistenti. In questo modo, si sono ricavati nuovi schemi di analisi con una più appropriata dimensione cronologica – a differenza dei bilanci di esercizio, che, fino al 1965, seguivano la periodizzazione da luglio di un anno a giugno dell'anno successivo, la contabilità elettronica della Cassa suddivideva gli interventi per anno solare – e una più immediata capacità di interrogazione sulla georeferenziazione delle misure e sull'individuazione dei beneficiari” (69). Tali serie permettono di analizzare tanto gli impieghi diretti, quanto i finanziamenti industriali (questi ultimi nella loro duplice forma di contributi in conto interessi e contributi a fondo perduto), considerando sia le “agevolazioni concesse” (vale a dire le decisioni di spesa assunte dal c.d.a.), sia le erogazioni concretamente effettuate a

sviluppo economico italiano, Bologna, il Mulino, 2017; E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2015; G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale*, Venezia, Marsilio, 2013; V. Zamagni, *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2018. Una rivisitazione sulla dinamica del Mezzogiorno nella nuova globalizzazione in S. Palermo, *Il Mezzogiorno nella stagnazione italiana dell'ultimo ventennio*, in *Storia economica*, 2021, 1-2, 413-440, e in C. Petraglia, S. Prezioso, *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Roma, Carocci, 2023.

(63) F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2017; G. Galasso, *Il Mezzogiorno. Da “questione” a “problema aperto”*, Manduria, Lacaita, 2005; A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in *Mezzogiorno protagonista: missione possibile* (Atti del convegno, Matera, 5 giugno 2017), Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2017, 19-75; G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Roma, Donzelli, 2017; Id., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

(64) F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; D. Strangio, *La Bei e la Cassa per il Mezzogiorno. Criteri di funzionamento e di gestione*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Roma, Svinez, 2014, 261-272.

(65) Sul progetto Aset v. P. Puzzuoli, *Il progetto Aset: obiettivi, risultati, prospettive di lavoro*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino, 2015, 241-248; Id., *L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno*, in A. Attanasio (a cura di), *1943-1953. La ricostruzione della storia* (Atti del convegno per il LX anniversario dell'Archivio centrale dello Stato, Roma, 13-14 gennaio 2014), Roma, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 2014, 203-218.

(66) Cfr. <<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/>>. Per una presentazione del progetto e dei risultati, cfr. E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit.

(67) Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, 521-555; A. Marcelli, *Calabria straordinaria. La Cassa per il Mezzogiorno tra lotta alla povertà e strategie di sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022; S. Palermo, *L'analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle serie quantitative dell'Archivio centrale dello Stato e del progetto Aset*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2018, 611-644; Id. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un'economia di frontiera (1950-1993)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019; Id., *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, 1023-1050; Id., *The role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian economy during the second half of the 1900s. New Digital accounting sources and research prospects*, in *De Computis*, 2020, 2, 118-140; A. Ramazzotti, *La Cassa per il Mezzogiorno e il miglioramento fondiario attraverso l'esame degli interventi sulle fonti elettroniche e primi risultati di un'analisi empirica*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2017, 1037-1068.

(68) Cfr. S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 84 ss.

(69) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit., 527.

consuntivo (70). Inoltre, è possibile avere una immediata rappresentazione quantitativa degli impieghi a livello territoriale (dal regionale al comunale), nonché, per quanto riguarda i finanziamenti industriali, sulla tipologia di imprese, il settore, l'istituto finanziario utilizzato come veicolo. Tutti elementi che, attraverso ulteriori approfondimenti, potranno consentire di considerare il rapporto tra le allocazioni delle risorse e le dinamiche economiche e produttive settoriali e territoriali.

L'insieme di queste indicazioni documentarie e storiografiche spingono sempre più a collegare la vicenda della Cassa con l'andamento dei cicli economici internazionali, inserendo in questa cornice le diverse fasi di vita dell'istituto dopo la legge istitutiva del 1950 (71), caratterizzate, come noto, da una prima fase (tra il 1950 e il 1957) volta soprattutto alla ricostruzione delle infrastrutture (strade, ospedali, scuole, ecc.) e, dopo il '57, da una nuova fase segnata dall'avvio della strategia di industrializzazione del Meridione (72).

All'interno di questo quadro concettuale, obiettivo del presente contributo è presentare gli effetti determinati dalla legge del 1957 (73) e dalle successive riforme volte a favorire il ruolo di sostegno al tessuto produttivo meridionale da parte della Cassa, sia in termini di impieghi, sia per la struttura dei bilanci e la contabilità dell'ente. Il contributo è basato sulle ricerche dedicate negli ultimi anni all'analisi dei bilanci e delle allocazioni (settoriali e territoriali) della Cassa (74). Dopo questa breve introduzione, nel secondo paragrafo è analizzato il contesto di riferimento nel quale collocare gli impieghi verso i settori industriali; viene quindi proposta un'interpretazione dell'impatto della legge del 1957 sui bilanci e la contabilità dell'ente e, nel quarto paragrafo sono presentati alcuni risultati di carattere quantitativo.

2. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nelle strategie di sviluppo del secondo Novecento

Come noto, la politica di intervento straordinario per il Mezzogiorno viene varata all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, quando la questione meridionale diventa, con la nascita della Repubblica, una moderna e, per certi aspetti, inedita "questione nazionale", parte del percorso di ricostruzione e di rilancio del Paese. Atlantismo, europeismo, keynesismo ed *expertises* tecniche di primo livello sono le chiavi per capire come si determinino le condizioni per attuare le *policy* destinate a favorire quella "doppia convergenza" che si realizza durante la *Golden Age* tra il Mezzogiorno e il Nord d'Italia e tra il Paese e il centro del sistema economico internazionale (75), e che vede nella legge istitutiva della CasMez del 1950 (76) un tassello essenziale. La letteratura sulla parabola della Cassa ha evidenziato come sia possibile individuare una fase più "virtuosa" della sua attività, coincidente con la *Golden Age* dell'economia internazionale, nella quale l'intervento straordinario si è dimostrato particolarmente efficace nell'industrializzazione del Sud e del Paese, e un secondo periodo, iniziato alla metà degli anni Settanta, nel quale sia per ragioni derivanti dal contesto economico, sia per alcune modificazioni negli assetti della *governance*, il ruolo della CasMez è stato meno incisivo.

Alla base dei risultati ottenuti durante l'età dell'oro vi erano, tra le altre cose, la reciprocità di interessi tra il Nord e il Sud e un contesto internazionale favorevole nel quale, come è stato scritto, si registra una virtuosa convergenza tra Stati Uniti, Italia e Mezzogiorno (77). Come ha scritto Lepore, la spinta allo sviluppo tipica della

(70) Sono state elaborate sei nuove serie per il periodo 1950-1993 (comprehensive degli interventi dell'AgenSud): i) Finanziamenti industriali: contributi a fondo perduto, per gli anni 1959-1993; ii) Finanziamenti industriali: contributi su interessi obbligazioni e mutui, per gli anni 1958-1993; iii) Opere pubbliche e interventi infrastrutturali, per gli anni 1950-1993; iv) Progetti speciali promozionali e interventi per l'agricoltura, per gli anni 1950-1993; v) Assistenza tecnica, afferente al Servizio bonifiche e trasformazioni fondiari, per gli anni 1967-1984; vi) Miglioramento fondiario, per gli anni 1950-1969 (cfr. S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 84 ss.; A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit., 527 ss.).

(71) Una rilettura di queste tematiche in S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 25 ss.

(72) Una panoramica in G. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008.

(73) L. n. 634/1957, "Provvedimenti per il Mezzogiorno".

(74) Cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit., 79-194; S. Palermo, *L'analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle serie quantitative dell'Archivio Centrale dello Stato e del progetto Aset*, cit.; Id., *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.; Id., *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit.; S. Palermo, *La dinamica degli incentivi industriali della Cassa per il Mezzogiorno nell'analisi dei suoi bilanci*, in *Storia e problemi contemporanei*, 2018, maggio-agosto, 89-104.

(75) V. A. Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., 47-62.

(76) L. n. 646/1950, "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)".

(77) A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., 273-274; S. Palermo, *Sviluppo economico, politiche di convergenza e coesione sociale in Europa nel secondo Novecento. Il caso italiano*, in U. Gentiloni Silveri, G. Labella, S. Palermo (a cura di), *La costruzione della pace nell'Europa del secondo Novecento. Democrazia, diritti, economia*, Roma, Apes, 2016, 81-103.

Golden Age era basata su un modello di interazione tra istituzioni ed economia inedito rispetto al passato (78), in grado di sostenere l'industrializzazione del Mezzogiorno, incidendo sulla sua stessa geografia economica e produttiva (79). Presupposti che, in larga parte, si modificano nella *Silver Age*, quando le ragioni esterne, dovute alla crisi internazionale, si sposano con i cambiamenti altrettanto strutturali del quadro interno (80). In questo contesto, la politica per il Meridione rallenta a causa di diverse ragioni, tra cui: a) l'indebolimento dell'autonomia della Cassa, per il quale svolsero un ruolo importante la legge n. 853/1971 (81) e la legge n. 183/1976 (82), con cui si definiva un diverso sistema di programmazione e controllo istituzionale e collegato alla nascita delle regioni; b) la sedimentazione di un contesto nel quale le esigenze di risposta agli effetti sociali della stagflazione spingevano verso una politica di sostegno della domanda (83); il cambiamento nelle relazioni industriali che, come ricorda Pescosolido, ha "come corollario un'espansione dei salari, dei consumi, del *welfare*, della spesa pubblica, nettamente superiore agli incrementi di produttività realizzati in tutti i campi della vita privata e pubblica, precludendo qualunque politica dei redditi e qualunque tipo di efficace programmazione" (84). Così, mentre si allarga il divario della produttività tra le aree del Paese e all'interno dello stesso Mezzogiorno (85), a partire dai primi anni Settanta comincia a registrarsi la fine della convergenza tra Nord e Sud, come evidenziato dalla dinamica del Pil *pro capite* del ventennio 1971-1991, che vede un aumento del divario interno dal 33% al 40% (86). Non stupisce quindi come dalla metà degli anni Ottanta la questione meridionale perda di centralità, anche in virtù della minore efficacia delle misure dell'intervento straordinario, in questi anni più attente a gestire le spinte provenienti dal lato della domanda (87).

L'intervento straordinario del secondo Novecento è inserito in un contesto di politiche fiscali espansive sia sul versante del *welfare* che di quello degli investimenti. La dinamica delle spese dello Stato di questo periodo, ricostruita dalla Ragioneria generale, evidenzia un incremento degli impegni in conto capitale e delle misure volte alla redistribuzione del reddito. "Dal secondo dopoguerra fino agli anni Ottanta [...] è stato rapido e significativo l'aumento della spesa. In questi anni i sistemi di *welfare* hanno contribuito all'incremento e rafforzato il nuovo ruolo dello Stato. Nel 1980 la spesa pubblica ha raggiunto in Italia il 40,6 per cento del Pil contro il 30,1 per cento del 1960; in media i Paesi europei sono passati dal 29,5 per cento del 1960 al 46,8 per cento del 1980; i Paesi extraeuropei sono passati dal 24,2 per cento del 1960 al 35,2 per cento del 1980" (88). L'espansione della politica fiscale avviene parallelamente al passaggio dal modello della "finanza limitata" a quello della "finanza funzionale"; anche da qui l'incremento della spesa corrente verificatosi in tutti gli anni della *Silver Age* (89), mentre il valore medio annuo della sola spesa in conto capitale – comprensiva dei trasferimenti alle altre amministrazioni – è pari al 18,2% delle erogazioni complessive dello Stato per tutto il periodo 1950-1992 (90).

(78) «Si trattava – secondo Lepore – di un singolare "keynesismo dell'offerta", nel quale diventavano di fondamentale importanza la formazione del capitale industriale, l'incremento dell'accumulazione e dell'offerta produttiva: ben altro che una mera "modernizzazione passiva". L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la strategia da cui traeva origine l'intervento straordinario scaturivano da un modello teorico originale, che aveva visto al suo centro la Banca Mondiale e le politiche di sviluppo internazionali» (A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit., 40).

(79) S. Cafiero, R. Padovani, *Grande e piccola impresa nello sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1989, 433-482.

(80) Su questi aspetti, G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit.; Id., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, cit. Una sintesi anche in S. Palermo, *Cicli economici e divario territoriale in Italia tra silver age e nuova globalizzazione*, in G. Coco e A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 37-45.

(81) L. n. 853/1971, "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno".

(82) A. Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.

(83) R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno del 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, il Mulino, 2015.

(84) G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit., 8.

(85) E. Felice, *The roots of a dual equilibrium: GDP, productivity and structural change in the Italian regions in the long-run (1871-2011)*, Roma, Banca d'Italia, 2017.

(86) Svimez, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, Bologna, il Mulino, 2015.

(87) A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit.; R. Padovani, G. Provenzano, *op. cit.*

(88) Ragioneria generale dello Stato, *Le spese dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 2011, 2.

(89) B. Pistoresi, A. Rinaldi, F. Salsano, *La spesa pubblica in Italia: una crescita senza limiti?*, Milano, Angeli, 2015, 21-22.

(90) Un'analisi del tema in S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 52 ss.

In questa cornice di lungo periodo, le serie quantitative relative alla spesa per l'intervento straordinario mostrano come gli impieghi per il Mezzogiorno e per le aree depresse siano passati dai 520,7 milioni di euro del 1951 ai 4.416 milioni del 1992, in valori costanti al 2008 (91).

L'analisi complessiva dei bilanci della Cassa per il Mezzogiorno, effettuata da Lepore e Felice, ha evidenziato come l'ente sia riuscito ad allocare tra il 1950 e il 1986 oltre 167.081 milioni di euro (ai valori del 2011) (92). L'impatto di tale volume di spesa sul prodotto interno lordo nazionale è stato contenuto (93). Tuttavia, come già rilevato, l'incidenza dell'intervento straordinario è maggiormente apprezzabile analizzandone l'apporto in percentuale sul Pil delle regioni direttamente interessate dall'intervento della Cassa (94). Muovendo da un'incidenza sul Pil pari allo 0,8% nel 1950, la crescita è continua fino a raggiungere il massimo nel 1975 (3,8%), valore seguito da un progressivo calo fino all'1% del 1992.

In un quadro generale così delineato, le nuove fonti documentarie ricordate in premessa e le nuove serie quantitative da esse derivanti rendono possibile indagare meglio il meccanismo di funzionamento della Cassa, la struttura della contabilità e, in definitiva, l'effettiva portata del contributo da essa fornito al processo di industrializzazione del Mezzogiorno.

3. Gli effetti della legge del 1957 per le strategie di intervento e i bilanci della Cassa

La periodizzazione delle attività della CasMez è stata oggetto di studi e di rivisitazioni attraverso diverse chiavi di lettura. Muovendo dall'analisi delle strategie di allocazione delle risorse e delle stesse innovazioni legislative, la letteratura ha individuato quattro fasi principali: la pre-industrializzazione, tra il 1950 e il 1957, quando la Cassa interviene soprattutto per opere pubbliche e miglioramenti fondiari; la prima industrializzazione compresa tra la legge del 1957 e quella del 1965 (95); la seconda fase dell'industrializzazione, dal 1965 all'inizio del decennio successivo; l'ultimo quindicennio – pure molto significativo sotto il profilo di allocazione delle risorse – culminato con la liquidazione della CasMez e la nascita dell'AgenSud (96). Tale periodizzazione è senz'altro utile per orientarsi in una vicenda complessa. Ad esempio, per comprendere come la legislazione miri ad ampliare progressivamente il raggio di azione della CasMez verso diverse tipologie di imprese e si combini agli interventi fatti parallelamente dalle partecipazioni statali (97); tuttavia, alla luce anche delle vicende che hanno interessato l'economia italiana e il Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario, appare sempre più rilevante l'esigenza di inserire la vicenda della Cassa (e le sue periodizzazioni interne sopra accennate) in un contesto più ampio, segnato dalle diverse fasi dei cicli economici del secondo Novecento in Italia e in Europa.

In questa ottica, il 1957 rappresenta un tornante essenziale non solo della vita della Cassa, ma soprattutto per la politica di supporto all'industrializzazione del Sud e del Paese. La legge favoriva, infatti, la costituzione di alcuni grandi poli collegati anche ai nascenti Consorzi di sviluppo industriale e agli investimenti parallelamente richiesti alle imprese a partecipazione statale. Inoltre, permetteva alla CasMez di attivare incentivi a fondo perduto o contributi conto interessi, collegando tale possibilità alle dimensioni di impresa e alla appartenenza territoriale

(91) Svimez, *150 anni di statistiche italiane*, cit., 1025-1068.

(92) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., 240. Sulla ricostruzione delle serie quantitative cfr. S. Cafiero, G.E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1989)*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1991, 249-274; A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo*, in *De Computis*, 2012, 16, 76-119; G.E. Marciani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1993, 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, *ibidem*, 691-711; S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit.; Svimez, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro, L. Bianchi, in *Informazioni Svimez*, 2001, 1-3.

(93) Tra il 1951 e il 1998, "la spesa per le infrastrutture e per le facilitazioni alle iniziative produttive ha raggiunto un valore medio annuo molto basso, pari allo 0,7% del Pil, che ha mostrato, peraltro, un sensibile decremento negli anni Ottanta e Novanta" (A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, cit., 85).

(94) S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit., 66 ss.

(95) L. n. 717/1965, "Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno".

(96) Cfr. S. Cafiero, G.E. Marciani, *op. cit.*; E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 247.

(97) Nel 1965 "un primo caposaldo della legge [del 1957] che venne cambiato fu quello del sistema degli incentivi che si spostò progressivamente dalla piccola e media impresa verso i gruppi monopolistici pubblici e privati [...]. Questo percorso avvenne inizialmente attraverso il meccanismo adottato dai grandi gruppi di incorporare in più impianti produttivi di dimensione media un unico stabilimento, intestandone la proprietà a più società, in modo da restare dentro i parametri di finanziamento pensati a favore della piccola e media impresa. Le leggi che seguirono (L. 26 giugno 1965 nr. 717 e L. 6 ottobre 1971 nr. 853) permisero la concentrazione degli incentivi a favore delle grandi imprese" (S. Adorno, *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015, 375-394, anche in <[55](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-aree-di-sviluppo-industriale-negli-spazi-regionali-del-mezzogiorno_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/>). Su questi aspetti anche A. Del Monte, A. Giannola, <i>Il Mezzogiorno nell'economia italiana</i>, Bologna, il Mulino, 1978.</p>
</div>
<div data-bbox=)

(Pmi ubicate in comuni con popolazione non superiore ai 75.000 abitanti, poi portati a 200.000 nel 1959) (98). Tale innovazione legislativa appare pienamente aderente al quadro di riforme economiche portato avanti nel secondo dopoguerra e nella fase del Miracolo Economico. La legge era, da questo punto di vista, frutto di un percorso cominciato negli anni precedenti e sviluppatosi sia nel dibattito pubblico e tra gli economisti, sia, come si dirà più avanti, nelle stesse strategie dell'ente (99).

La Svimez e Pasquale Saraceno stesso – tra i principali protagonisti di quella stagione (100) – avevano già individuato nell'industrializzazione la possibile chiave di volta dello sviluppo del Mezzogiorno, in un virtuale collegamento con le eredità del pensiero nittiano. Ma la scelta di utilizzare la Cassa per sostenere l'apparato produttivo e manifatturiero matura più lentamente, quando i risultati ottenuti nella prima fase di vita dell'ente (collegati anche al varo della riforma agraria) non riescono, come ricorda Pescosolido, ad affrontare in maniera significativa la questione del divario, rafforzando così la via dell'industrializzazione come strumento di riscatto del Meridione (101). Un tema, del resto, su cui Saraceno era tornato a più riprese anche dopo la nascita della Cassa, quando la legge istitutiva sembrava aver relegato in secondo piano la questione dello sviluppo dell'apparato produttivo meridionale. La questione dell'industrializzazione viene da subito affrontata da Saraceno negando un'ipotesica politica dei “due tempi”, puntando invece sulla capacità incentivante e non sostitutiva, del capitale pubblico. Nel novembre del 1953, egli stesso ricordava che: “L'industrializzazione non è un processo da avviare solo dopo che saranno costituite condizioni ambientali comparabili a quelle dei distretti industriali; solo l'industria può creare la pienezza di tali condizioni ambientali ed è proprio su un piano di logica tecnica ed economica e non soltanto di necessità sociali che, costituita una prima dotazione di opere ambientali, conviene promuovere l'attivazione di centri di produzione industriale [...]. Non solo la creazione delle condizioni ambientali, ma anche il processo di industrializzazione deve trovare nella fase iniziale il suo principale centro propulsore nello Stato, non già evidentemente nel senso che lo Stato debba farsi carico dell'esercizio delle nuove industrie così come si dà carico della costruzione delle opere pubbliche, bensì nel senso che occorre attuare un determinato complesso di condizioni senza il quale l'iniziativa privata non riceverà incentivi sufficienti per svolgere anche nel Mezzogiorno il suo ruolo tradizionale” (102).

Ma la scelta industrialista era in parte già presente, seppure non nella maniera organica del 1957, nelle strategie di impiego delle risorse adottate dalla CasMez nei suoi primi anni di vita attraverso due canali principali: i prestiti esteri e la collaborazione con gli istituti di credito speciale. Sin dal 1951, infatti, l'utilizzo dei prestiti della Banca mondiale per lo sviluppo dell'industria elettrica rappresenta uno dei primi strumenti di intervento (103). Se negli anni Cinquanta la raccolta delle risorse internazionali è veicolata dagli accordi con la Banca mondiale, dal 1959 la Banca europea degli investimenti diventa uno dei “prestatori di riferimento”. Nel periodo 1951-1977, anni centrali del processo di industrializzazione del meridione, la Cassa può contare su oltre 10.000 milioni di euro (al valore del 2011) di prestiti internazionali, di cui oltre 6.100 (poco meno del 60%) vengono allocati in impianti industriali e il 18,2% in impianti elettrici (104).

Il secondo canale di allocazione delle risorse verso i settori produttivi di questa fase è riconducibile alla partecipazione della Cassa al capitale sociale e ai fondi di dotazione degli istituti speciali per il mediocredito nel Meridione (105). Come è stato scritto, «se è vero che l'intensità dell'impegno industriale sull'insieme degli

(98) “In questa logica, si riteneva necessario – ed è questo il secondo punto – concentrare l'intervento su pochi poli regionali, individuati selezionando, secondo parametri socioeconomici e demografici, aree già in possesso dei prerequisiti essenziali, nelle quali l'intervento pubblico potesse innestare un ulteriore processo di industrializzazione. [...] Alla base del progetto c'era l'idea che il ruolo dei poli attraverso le industrie motrici fosse quello di promuovere la piccola e media impresa, intesa come soluzione più adatta a favorire la piena occupazione mediante il combinato effetto di basso investimento di capitale/alta occupazione. L'elemento che caratterizzava la legge consisteva nell'offrire un dispositivo normativo che sommava gli obblighi degli investimenti dello Stato e delle imprese pubbliche con il doppio sistema, pensato a favore dei privati, delle convenienze economiche per mezzo degli incentivi e dei vantaggi territoriali della localizzazione attraverso le infrastrutturazioni” (S. Adorno, *op. cit.*).

(99) Su questi aspetti cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit.; S. Palermo, *La dinamica degli incentivi industriali della Cassa per il Mezzogiorno nell'analisi dei suoi bilanci*, cit.

(100) Cfr. V. Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna, il Mulino, 1988.

(101) Cfr. G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit., 107 ss.

(102) P. Saraceno, *Lo sviluppo delle regioni meridionali e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno* (intervento al Convegno organizzato dalla Cassa per il Mezzogiorno a Napoli, il 3-4 novembre 1953), in Id., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974, 163-189 (la citazione anche in L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica. 1950-1986*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 99-100).

(103) Su questo A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit.

(104) V. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit.

(105) P. Croce, *Il credito industriale nel Mezzogiorno*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 3, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

interventi di bilancio nel primo decennio di attività è certamente meno rilevante rispetto agli anni successivi, allo stesso tempo la lettura delle Relazioni [di accompagnamento ai bilanci annuali di esercizio] evidenzia come la questione del contributo della Cassa al processo di modernizzazione produttiva del Meridione sia stato non di meno affrontato sostanzialmente subito dopo la nascita dell'istituto sia nel dibattito politico-legislativo, sia nelle strategie delle alleanze internazionali. [...] Nel periodo, 1950-1957, infatti, le allocazioni definite nei bilanci come "industriali" sono dirette principalmente alla nascita o trasformazione degli impianti di trasformazione agricola, gli unici verso cui la Cassa potrebbe per legge operare. Tuttavia, nella Relazione di chiusura del bilancio 1950-1951 [...] è sottolineato come, seppure la legge istitutiva dell'ente non consenta l'esercizio al credito industriale, sia "in corso una modifica della legge stessa all'esame del Parlamento, la quale estende l'ambito della Cassa a tale settore" [Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1950-1951*, p. 29]» (106). La modifica legislativa cui fanno riferimento gli amministratori viene approvata con la legge n. 166/1952 che amplia la possibilità di collaborazione con gli istituti speciali (107).

Tra gli istituti interessati si trovano l'Isveimer (Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale), l'Irfis (Istituto regionale per il finanziamento delle industrie in Sicilia) e il Cis (Credito industriale sardo), che stipulano apposite convenzioni con le quali la Cassa partecipa al capitale sociale e al fondo di dotazione per i finanziamenti industriali. Nella prima fase di "pre-industrializzazione", il numero di domande pervenute sembra conoscere una crescita molto sensibile a seguito della promulgazione della legge del 1952 (dalle 42 richieste del 1951 alle 125 del 1952, per arrivare a 210 nel 1953, assestandosi su livelli tendenzialmente omogenei e superiori alle 250 domande annue fino al 1958). Tale attività crescerà ovviamente dopo il 1957, quando tali istituti saranno – insieme ad altri – alcuni dei veicoli di finanziamento della Cassa alle imprese.

A partire da questi elementi si comprende meglio l'importanza della cesura del 1957. In primo luogo perché legittima le scelte di fondo alla base dell'idea stessa con cui una parte estremamente rilevante del pensiero meridionalista – e non solo – aveva immaginato la funzione dell'Istituto; in secondo luogo perché definisce i parametri intorno ai quali le attività di sostegno all'industria diventano un elemento strutturale e definitorio della vita dell'ente; in terzo luogo perché impatta non solo sulle strategie, ma anche sulla struttura dei bilanci e della contabilità della Cassa. È anche grazie a questi interventi che, durante il Miracolo Economico, il Mezzogiorno conosce non solo "un ampliamento della base industriale, pure presente, quanto l'aumento della produttività nel lavoro: si trattava di una conseguenza diretta della strategia *top-down* della Cassa, in settori capital intensive e che, quindi, innalzavano il Pil per addetto" (108). Un processo che si interrompe a partire dalla svolta della crisi di stagflazione, in virtù delle già citate modificazioni del contesto economico e degli assetti di governance dell'intervento straordinario. Più in generale, si registra in questi anni la difficoltà a sfruttare le pure importanti risorse pubbliche adottate. Come ha scritto Cafiero: "nella nuova fase, la politica industriale, e non solo quella diretta al Mezzogiorno, avrebbe dovuto fondarsi non più soltanto su strumenti di natura erogatoria, ma anche sull'utilizzo simultaneo di molti e diversi strumenti [...]. Non si può dire – conclude Cafiero – che la legge 138 del 1976 per l'industrializzazione del Mezzogiorno, così come la successiva Legge 675 del 1977 per la riconversione e ristrutturazione industriale [...] ignorassero l'esigenza di questi nuovi strumenti; ma le norme più innovative rimasero inoperanti o scarsamente efficaci. La politica industriale continuò, di fatto, a caratterizzarsi per l'assoluta prevalenza di strumenti erogatori, meglio rispondenti, del resto, a quella connivenza di interessi economici-finanziari, politici e sindacali che in quel periodo (e non solo in quel periodo) ha connotato le vicende del nostro Paese" (109).

4. La contabilità degli impieghi industriali dopo la legge del 1957

Analizzando la dinamica delle spese della Cassa, Lepore e Felice hanno mostrato che "nel periodo dal 1951 al 1957 si evidenzia una netta prevalenza della quota di fondi destinata agli investimenti realizzati direttamente dalla Cassa [...]. Più in generale, poi, dal 1958 al 1970 [...] si registrò una crescita particolarmente significativa delle agevolazioni agli investimenti privati – nella stragrande maggioranza, di tipo industriale –, soprattutto nella seconda metà degli anni Sessanta, quando tale comparto raggiunse, in media, un terzo del totale, con punte anche

(106) A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit., 89. «Appare chiaro dunque come, fin dall'inizio, si configurasse una prima articolazione dei possibili interventi a sostegno del settore industriale, là dove i finanziamenti diretti erano consentiti solo sulla base dell'utilizzo dei prestiti internazionali, mentre le operazioni creditizie erano possibili tramite il canale degli istituti di credito speciale. Non a caso, infatti, in questi primi anni, i bilanci non presentavano una voce dichiaratamente dedicata al settore "industriale", ma racchiudevano questi interventi nell'ambito dei cosiddetti "finanziamenti"» (Ivi, p. 90)

(107) L. n. 166/1952, "Istituzione di un Comitato esecutivo della Cassa per il Mezzogiorno e nuove norme per i prestiti esteri".

(108) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 259.

(109) S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., 116.

di oltre il 40% (nel 1970). Questo livello si mantenne immutato ancora nella prima metà degli anni Settanta” (110). Tali osservazioni sono confermate anche dallo spoglio dei bilanci che ha consentito di analizzare la composizione delle spese e il rapporto tra le diverse direttrici (interventi diretti, sostegno all’industrializzazione) e il sistema operativo complessivo della CasMez (111).

L’opera di riorganizzazione della documentazione della CasMez e la costituzione delle nuove serie Sinit/Aset ricordate nell’introduzione hanno permesso di approfondire alcuni aspetti di questa dinamica (112).

Analizzando le agevolazioni deliberate dalla Cassa per le serie relative a opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali, si evidenzia un andamento crescente tra il 1950 e la fine della *Golden Age*; dopo lo scoppio della crisi di stagflazione, tra il 1973 e il 1980, l’intervento si mantiene su livelli estremamente sostenuti, in una funzione di carattere anticiclico (cfr. grafico 1).

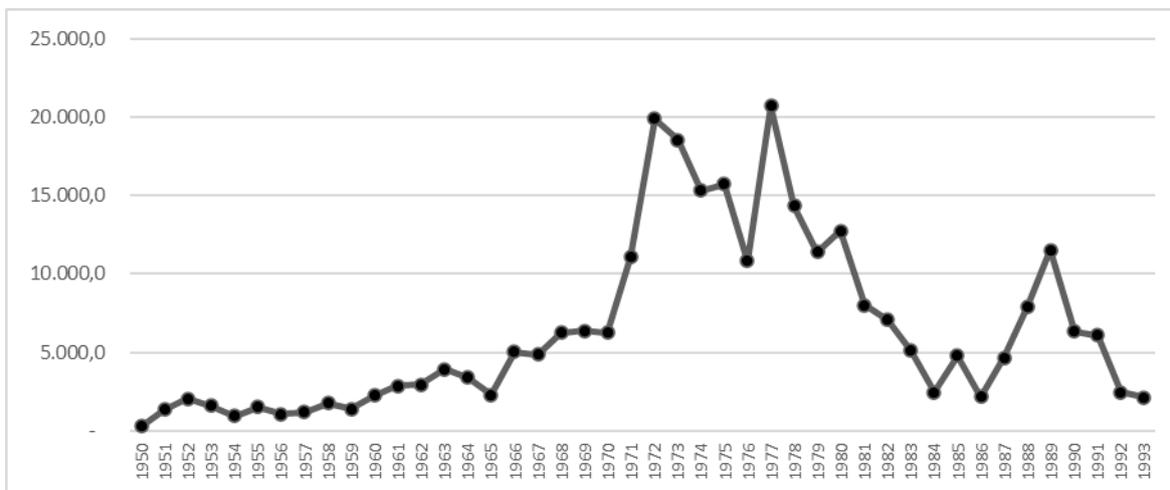
L’apporto percentuale di ciascuna voce conferma il peso prevalente degli “interventi diretti” per tutto la prima fase di attività della Cassa (dal 92,7% del totale del 1950 al 96,1% del 1958) cui segue ovviamente un sensibile riequilibrio a favore del settore industriale dopo il varo della legge del 1957 (tab. 1). La media annuale dei decenni vede la quota percentuale dell’industria sul totale delle serie qui considerate salire dallo 0,1% degli anni Cinquanta al 48,5% dei Sessanta, per poi assestarsi rispettivamente al 32,1% e al 33,2% nei Settanta e Ottanta.

(110) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 252.

(111) E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit.

(112) S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit., 25 ss.

Grafico 1. Totale agevolazioni concesse (somma delle serie opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali). Anni 1950-1993. Valori in milioni di euro 2011



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019). La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie i) *Contributi a fondo perduto* e *Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

Tabella 1. Agevolazioni concesse, serie opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali. Anni 1950-1993. Apporti percentuali di ogni voce sul totale

Anno	Progetti speciali	Opere pubbliche	Agevolazioni industriali*	Anno	Progetti speciali	Opere pubbliche	Agevolazioni industriali*
1950	7,3	92,7		1972	0,7	51,5	47,8
1951	2,2	97,8		1973	0,7	51,3	48,1
1952	2,8	97,2		1974	1,4	75,1	23,4
1953	5,1	94,9		1975	1,4	79,6	19,1
1954	7	93		1976	1,3	82	16,7
1955	4,3	95,7		1977	0,5	84	15,5
1956	5,6	94,4		1978	0,6	78,1	21,3
1957	4,6	95,4		1979	0,9	78,3	20,8
1958	3,9	96,1		1980	0,6	89,1	10,3
1959	3,3	95,5	1,2	1981	1	77,5	21,5
1960	2,5	85,7	11,8	1982	1	72,9	26,0
1961	1,7	54,7	43,5	1983	1,4	58,5	40,1
1962	2	60	38	1984	2,1	55,9	42,0
1963	1,5	44,6	53,9	1985	0,6	59,3	40,1
1964	1,1	22,2	76,6	1986	0,6	34,9	64,5
1965	0,9	42,3	56,9	1987	0,5	65	34,5
1966	0,8	38,8	60,4	1988	0,1	72,8	27,1
1967	1	50,4	48,5	1989	0	74,2	25,8
1968	1,6	50,1	48,3	1990	0	36,1	63,9
1969	1,8	51,3	46,9	1991	0	56,9	43,1
1970	1,9	41,8	56,3	1992	-	20,4	79,6
1971	1,4	46,6	52,1	1993	-	3,1	96,9

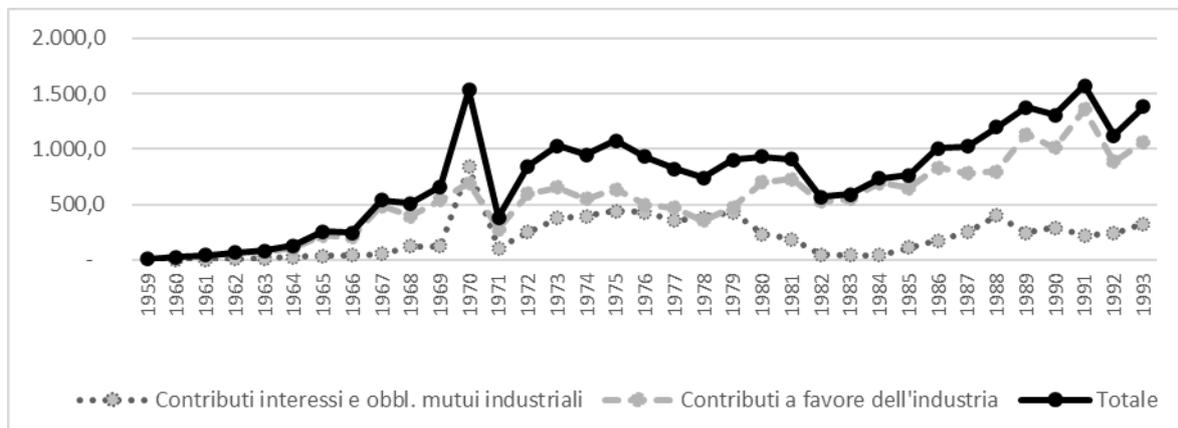
Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. (Cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.).

* La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie i) *Contributi a fondo perduto* e *Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

La curva dei soli impieghi della Cassa per finanziamenti industriali desumibile dalle nuove fonti contabili (calcolato a partire dal 1959, in virtù dello scostamento derivante tra la promulgazione della legge del 1957 e la sua attuazione) è altrettanto significativa (graf. 2). Appare chiaro l'aumento delle erogazioni in tutti gli anni

Sessanta, seguito da un calo nel 1971 (legato anche alla particolarità degli investimenti fatti nell'anno precedente) (113) e quindi una sostenuta tenuta alla metà dei Settanta, per poi registrare una risalita dalla metà degli anni Ottanta. Contribuisce a definire tale dinamica la legge n. 853/1971 (114), che favorisce la sensibile ripresa delle erogazioni dal 1972. È utile poi rilevare come siano i contributi a fondo perduto a segnare la dinamica complessiva della curva.

Grafico 2. Totale erogazioni a settori industriali. Anni 1959-1993. Valori in milioni di euro 2011



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.).

Ulteriori studi hanno evidenziato le ricadute delle erogazioni a livello territoriale e settoriale dei finanziamenti industriali.

Come è stato scritto, «con il 23,9% del totale delle erogazioni rilevate tra il 1959 e il 1993, la “metalmecanica” (comprendente “metallo e prodotti in metallo” e “macchine e apparecchi meccanici”) è in assoluto il primo settore. Seguono “alimentare e agroindustria” (14,6%), “chimica, farmaceutica e fibre artificiali” (11,5%), “macchine elettriche, apparecchiature elettroniche e ottiche” (7,4%), “automotive e altri mezzi di trasporto” (7,1%). Subito dopo, si posizionano “carta, imballaggi, stampa, legno” (6,6%), “lavorazione di minerali non metalliferi” (6,2%), “gomma e materie plastiche” (5,8%), “tessile e abbigliamento” (5,4%). Indietro, si trovano “estrazione di minerali” (2,3%), “coke e raffinerie di petrolio, energia elettrica, gas e acqua” (2%) ed “edilizia” (1,6%). Da notare che le allocazioni regionali dei macro-comparti [...] vedono una forte concentrazione degli interventi per la “metalmecanica” in Puglia (con il 36,5% di tutte le erogazioni effettuate per questo settore, tra il 1959 e il 1993), Campania (16,6%), Lazio (13,9%), Abruzzo (10,1%). Per “alimentare e agroindustria” si evidenzia un ruolo significativo di Campania (22,6%), Puglia (20,2%) e Lazio (14,4%); per “chimica, farmaceutica e fibre artificiali” si segnalano la Sardegna (29,2%), dove è emersa una forte concentrazione tra il 1965 e la fine degli anni Settanta (in coincidenza con il piano di rinascita), e il Lazio (23,5%), dove, al contrario, la crescita è stata particolarmente intensa negli anni Ottanta» (115).

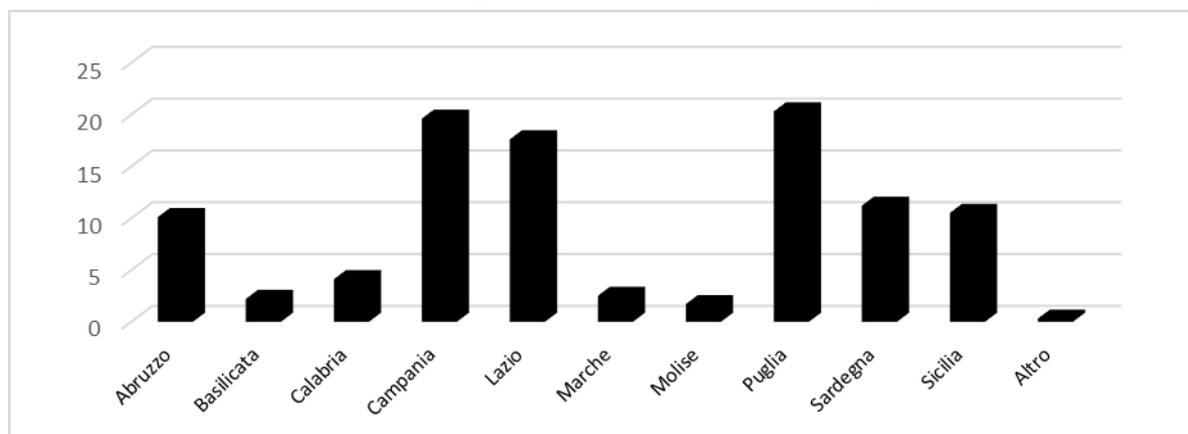
(113) La relazione sul 1970 del c.d.a. della Cassa spiega diffusamente le ragioni del picco conosciuto in quell'anno, collegandolo all'avvio di nuovi impianti (il raddoppio dell'Italsider di Taranto, il potenziamento e l'ammodernamento dello stabilimento di Bagnoli, la nascita di nuove raffinerie in Sicilia, l'avvio dei lavori Fiat di Cassino e Termoli). Inoltre, secondo gli amministratori, “nel corso dell'esercizio si è avuta una conferma della tendenza già registrata per gli ultimi anni per quanto riguarda il lavoro svolto dagli istituti che concedono i finanziamenti agevolati all'industria meridionale: si constata cioè una diminuzione nel numero delle pratiche trattate, ma un corrispondente aumento degli importi” (Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio 1970. Ventunesimo esercizio. Relazione, Roma, 1971, pp. 70-75).

(114) “Nel corso del 1971 l'economia italiana non ha presentato, nonostante alcuni segni positivi di ripresa riscontrabili soprattutto verso gli ultimi mesi, quell'andamento marcato e sicuro, necessario perché se ne potesse avvantaggiare in misura notevole il Mezzogiorno. Come è noto, infatti, tra i fenomeni che maggiormente hanno caratterizzato l'anno sono da ricordare un generale aumento dei costi di produzione, in particolare di quelli del lavoro, ed una notevole riduzione nella domanda, che ha provocato un non pieno utilizzo degli impianti. Tali fenomeni si sono registrati soprattutto a scapito delle industrie di minori dimensioni. Inoltre, ha ulteriormente contribuito a determinare una situazione di sosta e di incertezza la scarsità dei mezzi finanziari della Cassa per gli incentivi, motivo peraltro del tutto superato con la nuova legge” (Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio 1971. Ventiduesimo esercizio. Relazione, Roma, 1972, p. 71).

(115) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit. «L'analisi settoriale degli importi medi [erogati] mostra, come prevedibile, valori maggiori per i comparti *capital intensive*, primo fra tutti “chimica farmaceutica e fibre artificiali” (con poco meno di 680.000 euro), seguito, un gradino più in basso, da “automotive e mezzi di trasporto” (con poco più di 572.000 euro), e, più in giù, da “gomma e materie plastiche” (365.000 euro). Il settore “riparazione di macchine e veicoli»

Considerando invece la ripartizione territoriale, il grafico 3 evidenzia come Puglia (20,3%), Campania (19,6%) e Lazio (17,6%) abbiano ricevuto le maggiori quote percentuali di erogazioni per finanziamenti industriali del periodo 1959-1993, seguite da Sardegna (11,2%), Sicilia (10,5%) e Abruzzo (10,1%); in coda Calabria (4,1%), le Marche (2,5%), la Basilicata (2,2%) e il Molise (1,7%)¹¹⁶. Basilicata, Campania, Sardegna e Sicilia vedono una maggiore intensità delle erogazioni, in termini percentuali, nell'età dell'oro, mentre le altre regioni presentano valori medi più alti per la *Silver Age* (1974-1993).

Grafico 3. Finanziamenti industriali: erogazioni 1959-1993. Ripartizione regionale (valori % sul totale)



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, contributo presentato al X Congresso internazionale Aisu, Associazione internazionale di storia urbana, Torino, 6-10 settembre 2022). La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie *i) Contributi a fondo perduto e Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

Inoltre, “la scelta di investire in settori *capital intensive* sembrerebbe confermata anche dalla ripartizione provinciale del totale delle erogazioni industriali, per la quale emerge la maggiore rilevanza dei territori in cui si collocano o vengono rilanciati alcuni importanti impianti produttivi. Nel periodo 1959-1993, si trova al primo posto Napoli (9,3% del totale), seguita da Frosinone (7,8%), Taranto (7,7%) e Bari (6,6%). Valori superiori al 4% si riscontrano per Sassari, Roma, Latina e Salerno” (117).

5. Osservazioni conclusive

La nascita della Cassa è, sotto molti punti di vista, espressione di una classe dirigente articolata, in grado di valorizzare le altissime competenze tecniche disponibili, nonché dei collegamenti con alcune figure particolarmente importanti nel dibattito allora in corso sui modelli di sviluppo dei *second comers*, tra i quali Paul Rosenstein-Rodan (118). Anche da qui deriva la chiarezza di obiettivi e di missione che contraddistingue la fase virtuosa dell'intervento straordinario. L'autonomia gestionale della Cassa, infatti, seppure non pienamente riconosciuta rispetto al progetto originale di Menichella, garantisce agli amministratori un valido margine di manovra. Come ricordava Gabriele Pescatore, Presidente della CasMez dal 1955 al 1976 e consigliere Svimez fino al 2007, «la concezione della “aggiuntività” presuppone una pianificazione operativa in funzione della straordinarietà del nuovo intervento, diretto a realizzare un plus rispetto a quello ordinario, che deve congiuntamente operare [...]. Al Piano strategico, globale e finanziario, fanno riscontro i programmi annuali di intervento, strutturati in complessi di opere e azioni. [...] L'idea di pianificazione contiene in sé, come è proprio e indispensabile, un continuo adattamento degli obiettivi e dell'azione in funzione del mutare delle esigenze e al concretarsi di eventi e fatti

lavanderie industriali; altri servizi” registra una media di circa 498.000 euro. Nelle posizioni successive si collocano, “servizi informatici” (circa 395.000 euro), “macchine elettriche, apparecchiature elettroniche e ottiche” (circa 347.000 euro), “coke e raffinerie di petrolio, energia elettrica, gas e acqua” (circa 308.000 euro) e “metalmecanica” (circa 306.000 euro). In coda, si posizionano tutti gli altri settori, su un livello decisamente più basso rispetto ai precedenti e con valori non troppo distanti tra loro» (Ivi, pp. 542 e 549).

(116) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, contributo presentato al X Congresso internazionale Aisu, Associazione internazionale di storia urbana, Torino, 6-10 settembre 2022.

(117) *Ibidem*.

(118) Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., 29-38.

diversi da quelli previsti al momento della stesura del Piano. [...] In tal modo la Cassa assume la piena responsabilità della scelta degli obiettivi annuali e della gestione operativa e, conseguentemente, dei suoi risultati» (119).

In questo contesto, la legge del 1957 segna un passaggio decisivo per il supporto al processo di industrializzazione e modernizzazione del Mezzogiorno e del Paese. Preparata da un ampio dibattito culturale e politico, essa può essere considerata come una ulteriore riforma nel modello di intervento per la lotta ai divari interni, aderente alle scelte fatte in quegli anni per favorire l'aggancio del Paese alle economie più avanzate e i processi di inclusione sociale e territoriale. Alla base vi era l'idea di sostenere lo sviluppo di alcuni poli industriali catalizzatori della crescita di un tessuto più ampio di imprese, in uno stretto collegamento con la pianificazione territoriale; da qui la previsione nella legge del supporto ai consorzi industriali, della riserva sugli investimenti delle aziende pubbliche nel Mezzogiorno e degli incentivi della Cassa alle piccole e medie imprese.

La letteratura si è interrogata sulla capacità di perseguire effettivamente tale impostazione, anche alla luce della pressione allora esercitata per favorire l'insediamento anche al Mezzogiorno della grande impresa pubblica e privata – in linea, del resto, con le caratteristiche dell'industrializzazione italiana ed europea del periodo (120). In questo senso si spiega anche parte della *ratio* della legge del 1965 che, come ricordato, amplia il raggio di azione della Cassa verso imprese di più grandi dimensioni. Tuttavia, in una analisi di lungo periodo, tali elementi non possono portare a sottovalutare i risultati dalla scelta industrialista, quantitativamente molto evidenti se, come è stato calcolato, il “tasso di industrializzazione” del Sud Italia passa dal 30,5% del censimento del 1951 al 43,5% del 1981 (121). Quello che invece è necessario analizzare con maggiore attenzione, è il tema delle eredità che il sistema produttivo sostenuto dalla Cassa ha determinato per il Sud e per il Paese nel momento in cui si registra, quasi contemporaneamente, la fine dell'intervento straordinario (e della sua coda con l'AgenSud) e la parallela apertura dei mercati segnata dalla nuova globalizzazione. Da questo punto di vista, le nuove fonti Sinit/Aset, in questa sede solo brevemente ricordate, oltre a chiarire meglio modalità e scelte operative dell'ente, se incrociate con gli indicatori macroeconomici territoriali, con le evidenze derivanti dagli archivi e dalla storia di impresa e con altre fonti, possono essere un utile strumento a disposizione di storici ed economisti per evidenziare le possibili interrelazioni tra l'evoluzione dei contesti locali e le strategie di intervento e le eredità della Cassa.

* * *

(119) G. Pescatore, *L'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno* (intervista a P.M. Brandini e N. Novacco), in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2001, 647-661 (anche in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., 429-430).

(120) Su questo, v. S. Adorno, *op. cit.*, e la bibliografia ivi indicata.

(121) N. Novacco (a cura di), *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno e un impegno che dura da 60 anni*, Bologna, il Mulino, 2007.

SPESA PUBBLICA E MEZZOGIORNO: GLI ANNI DELLE RIFORME MANCATE (1973-2014)

Marco Santillo e Gerardo Cringoli (*)

Abstract: I temi della diseguaglianza e dei divari socio-economici tra il Sud e il resto del Paese rappresentano materie di grande suggestione sulle quali gli studiosi, di diversa matrice scientifica e culturale, hanno offerto negli anni un ampio ventaglio di approcci esegetici. Il lavoro che presentiamo in questa sede, contestualizzato nel lungo periodo intercorrente tra il 1950 e il 2014 (ovvero tra l'avvio dell'intervento straordinario e la stagnazione successiva alla crisi del 2008), non prescindendo dalla ricostruzione del dibattito in sede storiografica, ha inteso affrontare la materia da una particolare angolazione. Infatti, partendo da una disamina sia qualitativa che quantitativa dei dati della spesa pubblica e delle *policy* governative per promuovere l'industrializzazione e la crescita economica del Mezzogiorno nell'arco temporale 1950-2014, si è inteso rimuovere quella sedimentata quanto acritica vulgata che ha frequentemente rimarcato il ruolo eminentemente parassitario del Mezzogiorno, in quanto presunto beneficiario di cospicui trasferimenti da parte dello Stato. Comportamento assistenzialistico, questo, che avrebbe prodotto una pesante ricaduta, non suffragata da concreti dati statistici, sui conti pubblici del Paese.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Tra passato e presente: a) le diverse fasi dell'intervento straordinario.* – 3. *Tra passato e presente: b) dalla messa in liquidazione della Casmez alla crisi del quinquennio 2008-2012.* – 4. *Conclusioni.*

1. *Premessa*

Il tema della spesa pubblica e delle *policy* governative in favore dello sviluppo del Mezzogiorno investe la storia dell'Italia repubblicana nel suo complesso. Se da una lato, dagli anni Novanta del secolo scorso in avanti, la “questione meridionale” sembra scomparire dalle agende governative dei vari esecutivi che si sono succeduti alla guida del Paese, da un altro lato il riaccendersi del divario tra il Nord e il Sud ha lanciato segnali preoccupanti per tutta la performance del sistema economico nazionale, suscitando nuovamente un dibattito costruttivo, grazie anche all'avvio dei Fondi strutturali europei, del Fondo per lo sviluppo e la coesione e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). In riferimento a quest'ultimo punto si tratta – scrivono gli analisti di Bankitalia (1) – di un'occasione cruciale per avviare nel Mezzogiorno una nuova stagione progettuale, che adotti modalità di intervento innovative e orientate ai risultati. A tal fine riteniamo che una rivisitazione non acritica (ma nel contempo non ideologizzata) delle modalità di intervento pubblico per il Mezzogiorno abbracciate in particolare nella fase della *Golden Age* dell'economia nazionale possa rappresentare un'utile base di partenza per inaugurare un nuovo, virtuoso percorso di contenimento dei divari territoriali.

Questo lavoro di ricerca che presentiamo prende in considerazione fonti quantitative, come i dati Istat, Eurostat e le rielaborazioni della Svimez, oltre che qualitative, analizzando in chiave diacronica la ricostruzione storica e l'evoluzione del dibattito nella letteratura di riferimento, nonché i mutamenti del quadro legislativo intervenuti nel corso degli ultimi cinquant'anni. Una disamina della spesa pubblica e delle *policy* governative adottate per promuovere l'industrializzazione e la crescita socio-economica complessiva del Mezzogiorno rappresenta l'obiettivo prioritario della nostra ricerca, nella consapevolezza di una sproporzione evidente dei compiti che sulla carta il soggetto pubblico, nelle sue diverse articolazioni, avrebbe dovuto assolvere e dei risultati conseguiti sul piano pratico-applicativo e di una altrettanto vistosa asimmetria tra le risorse investite e gli effetti prodotti sulla crescita delle regioni meridionali. Un ulteriore *driver* della ricerca intende altresì evidenziare che la spesa pubblica per il Mezzogiorno, anche grazie al concorso dei contributi internazionali, non ha mai raggiunto dimensioni veramente ragguardevoli, tali da alimentare – come emergerebbe da una vulgata poco attendibile, in quanto non suffragata da evidenze quantitative – preoccupazioni di sorta sulla tenuta dei conti pubblici.

(*) M. Santillo, docente di Storia economica e di Economia dei settori produttivi presso l'Università degli studi di Salerno; G. Cringoli, ricercatore di Storia economica presso l'Università telematica Pegaso.

(1) Banca d'Italia, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, 20 giugno 2022.

2. Tra passato e presente: a) le diverse fasi dell'intervento straordinario

In letteratura, l'azione propulsiva della Cassa per il Mezzogiorno (Casmez, o semplicemente "Cassa"), ma più in generale l'intervento straordinario per le aree depresse, è stato concordemente suddiviso in tre fasi. La prima (1950-1957) si caratterizzò per un intervento particolarmente incisivo nella creazione di infrastrutture e nella realizzazione di opere di bonifica volte al miglioramento del settore primario, cui andò oltre il 70% dei finanziamenti erogati. Negli anni 1958-1965 (e siamo alla seconda fase) fu avviata una politica di industrializzazione per attivare poli di sviluppo anche attraverso i "consorzi industriali", che avevano il compito di realizzare e gestire le opere necessarie ai nuovi insediamenti produttivi, cui furono dedicati i due terzi delle risorse della Cassa, soprattutto con riferimento all'industria pesante (chimica e siderurgia). Infine, a partire dal 1971, divenne prioritario l'intervento in favore dell'industria focalizzato sulle "aree di sviluppo globale", attraverso l'inserimento della politica regionale nella programmazione nazionale.

Anche nei primi anni della ricostruzione post-bellica il nodo del ritardo del Sud non fu ignorato dai Governi che si avvicendarono alla guida del Paese, ma non fu neanche affrontato con determinazione (2). Tuttavia, non si può dire che la questione del Mezzogiorno fosse del tutto estranea al panorama culturale dei costituenti, e ne è testimonianza la presentazione nell'ottobre del 1946, sotto forma di Rapporto della "Commissione economica", del celebre saggio di Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti *Il problema industriale del Mezzogiorno* (3). Bisognerà però attendere l'istituzione della Svimez (4) prima – nel dicembre del 1946 – e poi della Cassa per il Mezzogiorno (5) – nell'agosto del 1950 – per registrare un intervento più diretto del soggetto pubblico volto a risollevare il Mezzogiorno dalle condizioni di arretratezza. L'approccio degli uomini della Svimez e della Casmez ai problemi dell'arretratezza socio-economica del Sud avrebbe avuto come suoi gangli centrali il concetto di "area depressa" e l'idea che i problemi del Mezzogiorno fossero necessariamente interdipendenti con quelli del resto del Paese, e che quindi andassero studiati con una visione unitaria. Da ciò ne discendeva, come immediato corollario, la necessità di abbandonare la pretesa che il Sud potesse risollevarsi facendo affidamento sulle sole forze interne, il che non significava trasmettere un'invocazione di aiuto ispirata ai principi della *lamentatio*, ma valorizzare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno ai fini di una prospettiva di crescita dell'intera economia nazionale. Questa sarebbe stata la filosofia ispiratrice dell'azione di governo economico per il Mezzogiorno degli uomini della Svimez e della Casmez e che avrebbe portato, in specie negli anni Sessanta, ad un recupero del Sud nei confronti delle aree più attrezzate del Settentrione.

Il primo, concreto passo in direzione della contrazione del divario territoriale fu compiuto con l'approvazione, nel 1957 (anno che Amedeo Lepore definisce *annus mirabilis*) (6), della legge di proroga della Cassa al 1965 (7), che prevedeva uno stanziamento di 1.150 miliardi di lire per il periodo 1958-1965; elevava gli incentivi all'industria (specie di piccole e medie dimensioni); costituiva i "Consorzi per le aree di sviluppo industriale" ed i "Nuclei di sviluppo industriale". Successivamente, con la legge n. 717 del 26 giugno 1965 (Proroga della durata della Cassa al 1980) (8) si apriva una nuova fase dell'intervento straordinario (che si sarebbe chiusa nei primi anni Settanta) con cui si intese attribuire una diretta qualificazione professionale alla Casmez, che veniva coinvolta più direttamente in aspetti gestionali delle attività produttive che intendeva promuovere. Sempre con la legge n. 717 si finiva però con il ridurre l'autonomia dei tecnici della Cassa dal potere politico, nella misura in cui i nuovi

(2) P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, Giuffrè, 1975, 3-7, 27-28.

(3) G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Milano, Ministero dell'industria e commercio, 1946.

(4) La Svimez fu formalmente fondata il 2 dicembre del 1946. Una ricostruzione su fonti di prima mano delle vicende istitutive della Svimez si trova in *Archivio storico Enel*, Segreteria Cenzato, cat. E 6, Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, Svimez, Costituzione.

(5) L. 10 agosto 1950, n. 646 ("Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale"), in G.U. n. 200 del 1° settembre 1950. Non è mai superfluo ricordare che l'articolo di apertura della legge non parlava esplicitamente di una "Cassa", ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri (tra cui quello di Agricoltura, industria e commercio; Lavoro e previdenza sociale; Lavori pubblici; Tesoro) del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia meridionale. Ciò detto, l'art. 2 della legge attribuiva invece alla istituenda Cassa il compito della predisposizione dei programmi, del finanziamento e della esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1. È un passaggio, questo, assolutamente strategico, perché indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla Cassa la funzione di programmazione, ed era questa, per Gabriele Pescatore, la prioritaria ragione alla base della sua istituzione: G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, Tipografia Failli, 1961, 31.

(6) A. Lepore, *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la golden age meridionale (1950-1973)*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 28.

(7) L. 29 luglio 1957, n. 634 ("Provvedimenti per il Mezzogiorno").

(8) L. 26 giugno 1965, n. 717 ("Proroga della durata della Cassa al 1980").

programmi di investimento dovevano essere preventivamente sottoposti all'approvazione del Ministero per gli interventi straordinari (9).

La nuova legge del 1971 (10) per il rifinanziamento della Cassa avrebbe trasferito consistenti competenze alle regioni, con il che si favoriva una pericolosa discrezionalità da parte della politica, a livello centrale, e dei poteri locali, più sensibili dei tecnici della Casmez alla pressione delle istanze particolaristiche nel processo decisionale che determinava l'allocazione delle risorse (11).

Complessivamente tra il 1950 e il 1973 l'Italia – scrive Lepore (12) – pur essendo un'economia ancora lontana dalla “frontiera tecnologica” conseguì risultati straordinari anche grazie al contributo del Sud, il cui tasso medio di crescita annua arrivò al 5,8% (a fronte di un 4,3% del Nord e di un 5% a livello nazionale), ma fatto ancora più interessante fu la diminuzione del divario del Sud verso il Settentrione di oltre sette punti percentuali (13).

Questo consistente recupero fu dovuto a una politica volta alla costruzione delle precondizioni dello sviluppo nei primi anni di attività della Cassa fino al 1962 (14), per poi sostenere il pieno dispiegamento delle forze produttive industriali in senso “esogeno”, ovvero con il ricorso all'insediamento della grande industria di matrice pubblica e con l'incentivazione alla localizzazione di iniziative industriali private provenienti da altre zone d'Italia, prima con sgravi fiscali, poi con un nuovo quadro normativo che imponeva la destinazione di parte degli investimenti nei territori in cui operava la Casmez. In questo primo periodo di operatività della Cassa, infatti, sfruttando il ciclo economico internazionale favorevole e le linee guida teoriche dettate dal *Big Push Model* del pensiero di Rosenstein Rodan, economista presente sia nella dirigenza Svimez che nella World Bank, la politica messa in campo dai fautori dell'intervento straordinario era orientata maggiormente al rafforzamento dell'offerta, e dunque della produzione (15). Lepore ha definito questa azione di sostegno economico all'industrializzazione del Mezzogiorno come “keynesismo dell'offerta”, una fortunata locuzione ossimorica capace di descrivere la reale consistenza dell'azione a sostegno del Mezzogiorno e, indirettamente, di tutto il sistema-Paese, tanto da caratterizzarne il periodo di maggiore sviluppo della *Golden Age* (16). Come ulteriore prova del carattere nazionale assunto dalla questione meridionale, infatti, negli anni di maggiore intensità dell'intervento straordinario il Pil *pro capite* italiano crebbe in modo esponenziale, così come aumentò la produttività del lavoro in un sistema in cui le due aree del Paese viaggiavano sinergicamente, integrandosi a vicenda e contribuendo al passaggio da un assetto economico “agriculturista” a un profilo di Nazione industrializzata, mediante un virtuoso processo di *catching up* verso il centro economico del capitalismo.

Il contesto economico mondiale dei primi anni Settanta non agevolò le iniziative della Cassa, che vide ridursi da quel momento la possibilità di incidere sull'indice di produttività del Sud. Sicché, dalla seconda metà del decennio iniziò una fase involutiva dell'intervento straordinario, nella quale le contingenze esterne non permisero di implementare l'azione di industrializzazione del Sud, caratterizzando così una transizione dal sostegno all'offerta a una maggiore attenzione nei confronti della domanda, che necessitava di maggiore spesa pubblica, che si rivelò però sostanzialmente improduttiva. In termini finanziari, la spesa pubblica per il Mezzogiorno non diminuiva, anzi, incideva maggiormente in percentuale del Pil nazionale (17), ma si trattava tuttavia di un intervento finalizzato al sostegno del reddito, mentre di converso era in atto una ristrutturazione dell'apparato produttivo del Centro-Nord, dovuta all'onda lunga degli shock petroliferi degli anni Settanta. Emergeva infatti in quegli anni una “nuova Italia” produttiva, avulsa dalle dinamiche interne alle due principali macro-aree del Paese, evolutasi

(9) G. Pescatore, *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, il Mulino, 2015, 41-44.

(10) L. 6 ottobre 1971, n. 853 (“Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno”).

(11) Sul tema, F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, t. II, Torino, Einaudi, 1997, 407; A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 1978, 290-291.

(12) A. Lepore, *Divario territoriale*, cit., 30. V. anche N. Novacco, *Introduzione*, in G. Pescatore, *La “Cassa per il Mezzogiorno”. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008, 7-8 e 11.

(13) L. Bianchi *et al.*, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazione, politiche*, in Svimez, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità di Italia*, Roma, 2012, 60.

(14) G. Cringoli, *La modernizzazione del Sud Italia rurale. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1962)*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2021, 169.

(15) A. Giannola *et al.*, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 85.

(16) A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

(17) A. Giannola *et al.*, *op. cit.*, 189.

nel corso dei decenni ma salita alla ribalta dopo la fine della *Golden Age*, ovvero quella dei distretti industriali delle piccole e medie imprese della cosiddetta “Terza Italia” dell’area Nec (Nord-Est/Centro) (18).

Da questo momento prese corpo quella definita “crisi di missione” della Casmez, che era invero essenzialmente addebitabile a fattori esogeni; a dire che l’intervento straordinario non ebbe più la possibilità di focalizzare la propria forza su risorse capaci di stimolare attivamente programmi di industrializzazione, mentre i decisori pubblici ritennero di incrementare il sostegno alla domanda come fonte di creazione di uno sviluppo endogeno auto-propulsivo, facendo perno su una potenziale classe imprenditoriale meridionale che, in realtà, non era mai riuscita ad emergere in tutta la storia dell’Italia unitaria (19). Si finiva per abbracciare, in definitiva, un criterio di sostegno di sviluppo dal basso, che doveva sostituire il modello *top-down* della fase precedente, in modo da far evolvere tutto il contesto produttivo del Mezzogiorno verso forme imitative della “Terza Italia”, con scarsi risultati sia in termini produttivi che sociali. Da questa fase nacque anche una narrazione sfavorevole all’intervento straordinario, contrassegnata da un’accesa critica nei confronti di politiche che avrebbero causato uno sperpero improduttivo di risorse pubbliche, alimentando forme di assistenzialismo finalizzate all’ottenimento di consensi elettorali per i partiti di governo e per i potentati locali.

Risale al settembre del 1972 (20) la catastrofica previsione di Pasquale Saraceno sul ritardo del Sud e sui tempi di recupero (addirittura in un cinquantennio) del *gap* nei confronti del Settentrione, così come i Rapporti Svimez che si sono succeduti dagli anni Settanta in poi, pur con tutti i dovuti distinguo, avrebbero purtroppo confermato tale pessimistica previsione, se si pensa che rispondendo idealmente allo studioso valtellinese, il Rapporto del 2020 avrebbe dimostrato che la forbice Nord/Sud in termini di sviluppo socio-economico si sarebbe addirittura allargata rispetto al 1972:

“Nell’ultimo ventennio, la politica economica nazionale ha disinvestito dal Mezzogiorno, ha svilito anziché valorizzare le sue interdipendenze con il Centro-Nord. Il progressivo disimpegno della leva nazionale delle politiche di riequilibrio territoriale ha prodotto conseguenze negative per l’intero Paese” (21).

Appena qualche anno prima dell’articolo di Saraceno, ovvero nel 1969, allorquando stavano perdendo vigore, per l’Italia e per il Sud, i più significativi fattori propulsivi della *Golden Age*, a dimostrazione di un atteggiamento vigile degli economisti meridionalisti nei confronti delle *policy* statali per l’industrializzazione, fu elaborato un prezioso documento dal titolo *Mezzogiorno 80*, mentre era in cantiere il nuovo Piano quinquennale di sviluppo economico 1971-1975 e il dibattito sulla politica meridionalista era tornato prepotentemente di attualità in Parlamento con la discussione della legge sul rifinanziamento della Cassa. A suffragio di quanto affermato, riportiamo uno stralcio estremamente significativo del predetto documento, che suona come un’amara profezia degli scenari involutivi che avrebbe assunto di lì a breve l’intervento pubblico per il Mezzogiorno:

«Alla vigilia di importanti eventi e alle soglie degli anni Settanta, non sembra dubbia l’opportunità di sollecitare un’approfondita discussione ed un confronto di giudizi sulla complessa tematica del rilancio, resa peraltro attualissima anche da contrastanti tesi revisionistiche che si intrecciano in sede politica nonché negli ambienti economici e culturali [...]. La confusione di idee che caratterizza questo periodo cruciale della vita del Paese non risparmia neppure il meridionalismo. Ma ciò che desta maggiore preoccupazione è l’affievolimento della tensione meridionalistica [...]. Tuttavia il Mezzogiorno è problema tutt’altro che marginale della vita italiana. Trascurarlo o liquidarlo fra gli affari correnti di ordinaria “routine” sarebbe oltremodo esiziale agli interessi dell’intera collettività italiana [...]. Gli “anni settanta” saranno forse risolutivi per il salto di qualità del Mezzogiorno. Tutto dipenderà dalla saggezza e dal grado di volontà politica con cui saranno impostati i problemi del rilancio, ma in modo precipuo, dalla definizione dei rapporti tra intervento straordinario e programmazione» (22).

(18) Per tutti, A. Bagnasco, *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino, 1977.

(19) M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell’intervento straordinario*, Napoli, Esi, 2012.

(20) P. Saraceno, *Il divario fra Nord e Sud verrà colmato solo nel 2020*, in *Corriere della Sera*, 13 settembre 1972.

(21) *Rapporto Svimez 2020 sull’economia del Mezzogiorno. L’economia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2020.

(22) P. Baratta et al., *Mezzogiorno 80*, Roma, Edizioni Nuovo Mezzogiorno, 1969, 3-4. L’introduzione del documento, priva di firma, fu tuttavia elaborata da studiosi meridionalisti della levatura di Paolo Baratta, Manlio Rossi Doria, Emilio Colombo, Vittorio Cascetta, Raffaele Girotti, Nino Novacco.

Prendendo in esame il periodo intercorrente tra il 1950 e il 1973, Saraceno indicava una serie di dati che danno il “polso” delle dimensioni dell’intervento straordinario e, specificamente, dell’azione della Casmez. Infatti, il costo complessivo dell’intervento straordinario, nel periodo in esame, sarebbe ammontato per Saraceno ad una cifra complessiva tra i 20 e i 25.000 miliardi di lire, di cui 12.346 a beneficio della Cassa, che aveva impegnato di tale somma 8.924 miliardi. Di tale importo occorre distinguere tra una quota pari al 72% destinata alla formazione di capitale, (ovvero alla realizzazione di bonifiche, strade, ferrovie, acquedotti, fognature, ospedali) ed un restante 28% (circa 2.461 mld) in termini di contributi all’esercizio di imprese, comprensivo anche di esenzioni fiscali, fiscalizzazione di oneri sociali, contributi su interessi. Tenuto conto che in questa fase il reddito nazionale era asceso a 766.000 miliardi di lire, e che del capitale impegnato dalla Cassa erano stati spesi 5.174 miliardi, ne conseguiva che tale spesa ne aveva assorbito appena lo 0,67%. Questo per dire, concludeva Saraceno, che nel suo complesso l’intervento straordinario, e con esso quello della Cassa non aveva assolutamente inciso sulle risorse di cui il Paese disponeva (23). Ad avvalorare questo ragionamento, si tenga peraltro conto che nell’arco dei 23 anni considerati da Saraceno il valore economico della lira sarebbe progressivamente, e sensibilmente, diminuito per effetto delle frequenti svalutazioni.

Da un punto di vista quantitativo non si discostano, i valori indicati nello scritto di Saraceno, con le successive, più affinate elaborazioni prodotte dalla Svimez e che rappresentiamo di seguito:

Tabella 1: Spese per intervento straordinario e per aree depresse dal 1951 al 1998 (mln. di euro 2008)

Periodi	Interv. Straord.+Interv. aree depresse+Sgravi contributivi	% su Pil nazionale
1951-1957	1.518,8	0,73
1958-1965	2.320,6	0,74
1966-1970	3.607,7	0,80
1971-1975	7.777,2	1,27
1976-1980	10.762	1,32
1981-1986	11.063,1	1,19
1987-1993	12.520,6	1,10
1994-1998	9.412,1	0,74
1951-1998	7.104,5	0,99

Fonte: Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015.

(23) Questi dati e queste notazioni di Saraceno, pubblicati per la prima volta sulle pagine del *Corriere della Sera* del 14 luglio 1974, sono rinvenibili anche in P. Saraceno, *L’ammontare dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in Id., *Studi sulla questione meridionale (1965-1975)*, Bologna, il Mulino, 1992, 271.

Tabella 2: Spese della Casmez e di Agensud per il Mezzogiorno per tipologia di intervento dal 1951 al 1993 (quote % su totale)

Periodi	Infrastrutture	Settori produttivi	Interv. Creditizi e partecip.	Altri Interventi	Totale
1951-1957	84,80	4,80	10,40	--	100,00
1958-1965	57,80	17,30	25,00	--	100,00
1966-1970	44,50	35,20	20,40	--	100,00
1971-1975	54,50	35,30	10,20	--	100,00
1976-1980	68,30	27,00	4,70	--	100,00
1981-1986	75,60	20,50	3,90	--	100,00
1987-1992	60,50	30,60	2,60	6,30	100,00
1987-1993	n.d.	n.d.	2,30	n.d.	100,00
1951-1992	63,90	26,00	9,00	1,10	100,00
1951-1993	n.d.	n.d.	8,80	n.d.	100,00

Fonte: Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015.

Come si può notare dall'analisi dei dati offerti nelle precedenti tabelle 1 e 2, durante gli anni 1951-1957 la spesa pubblica promossa dalla Cassa interessava per l'84,4% interventi di infrastrutturazione, il 4,8% veniva investito nei settori produttivi e circa il 10% in sostegni creditizi e partecipazioni (24). Una iniziale inversione di tendenza si sarebbe poi registrata nella fase 1958-1965, quando, seguendo il trend positivo dell'economia internazionale, i *policy makers* inaugurarono una nuova stagione in cui l'attenzione per l'industrializzazione del Mezzogiorno si fece più netta. Infatti, i fondi pubblici destinati al Mezzogiorno "via Cassa" conobbero un iniziale processo di riallineamento tra le voci di spesa: il 57,8% per le infrastrutture, il 17,3% per i settori produttivi e il 25% per interventi creditizi e partecipazioni (25). Il punto di maggiore equilibrio nella distribuzione dei fondi pubblici fu raggiunto nel quinquennio 1966-1970, quando i vertici della Cassa, in accordo con gli esecutivi del periodo, destinarono il 44,5% della spesa pubblica per il Mezzogiorno alle infrastrutture e il 35,2% alle attività produttive, con una lieve flessione di 5 punti percentuali della quota destinata agli interventi in favore del credito e delle partecipazioni (20%) (26). Una ripresa d'intensità dell'investimento per le infrastrutture avvenne già nella fase 1971-1975, ma a discapito degli interventi creditizi, che scesero ai livelli del 1951 (10,2%), mentre un vero cambiamento di rotta nella ripartizione delle quote di spesa pubblica per il Sud iniziò alla fine degli anni Settanta: per un decennio aumentarono i fondi stanziati per le infrastrutture, mentre diminuivano le quote per le attività produttive e per i crediti agevolati (27).

Questi dati sono fondamentali per rilevare non solo una modifica sostanziale delle politiche in sostegno del Meridione dalla fine degli anni Settanta in avanti, ma anche per attestare un cambio paradigmatico che riguardava non solo l'Italia. Infatti, tutti i Paesi occidentali furono colpiti dalle crisi petrolifere e dalla nuova instabilità monetaria internazionale conseguente alla dichiarazione di Nixon del 15 agosto 1971, con la fine della politica dei cambi fissi e del sistema inaugurato a Bretton Woods e, in ambito produttivo, del fordismo, con l'apertura di una "età dell'incertezza" in cui calò la produttività del lavoro e riemerse il problema della disoccupazione. Per il Mezzogiorno fu il prologo della fine della convergenza con il resto del Paese: iniziò un calo del Pil *pro capite* meridionale costante, interrotto soltanto da una timida ripresa negli anni 1984-1987, per poi attestarsi alla fine della stagione dell'intervento straordinario, nel 1992, agli stessi livelli del 1966.

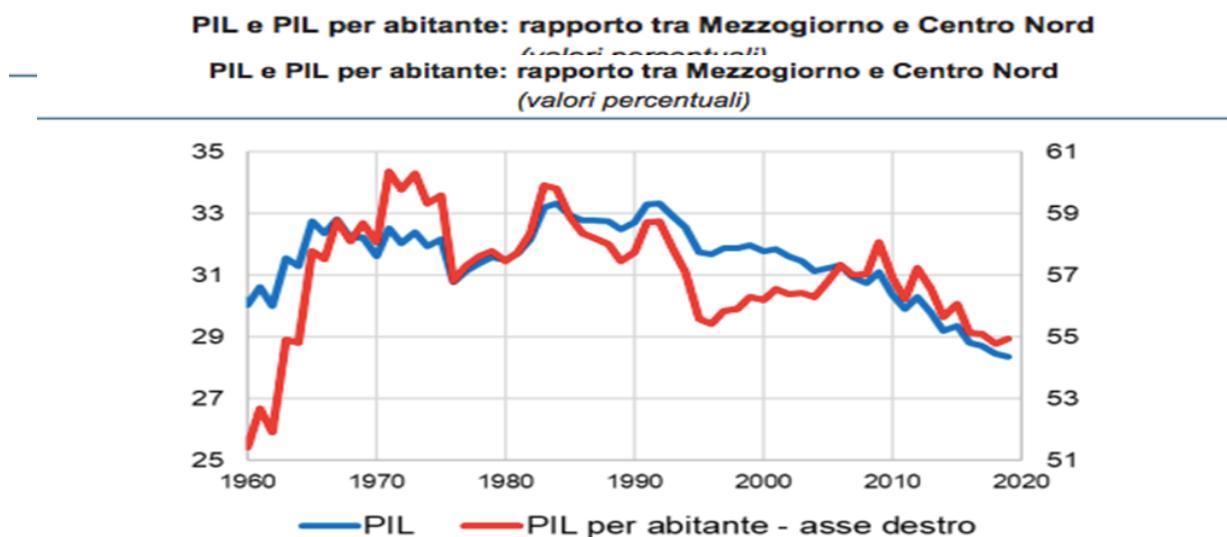
(24) R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 138.

(25) *Ibidem*.

(26) *Ibidem*.

(27) *Ibidem*.

Figura 1: Rapporto percentuale del Pil e Pil per abitante tra Sud e Centro Nord



Fonte: Banca d'Italia, *Il sistema produttivo e finanziario del Mezzogiorno. Lezioni dal passato e linee di sviluppo*, 2022, 10.

Nella pratica, la nuova fase dell'attività della Cassa (1971-1977) fu contrassegnata da interventi a carattere multisettoriale che per quanto ambiziosi nelle intenzioni si rilevarono scarsamente produttivi nei risultati. Questa stagione involutiva si sarebbe amplificata nel successivo quinquennio 1978-1983, durante il quale si registrò un disimpegno nelle attività direttamente produttive per privilegiare interventi di pertinenza dell'amministrazione ordinaria. Infatti, soprattutto dal 1980, la spesa complessiva della Cassa per il Mezzogiorno in favore degli investimenti produttivi ha mostrato un progressivo ridimensionamento, da 1.862 milioni di euro 2008 della fase 1976-1980 a 1.176 milioni dal 1981 al 1986 (nascita della Agensud) (28). Inoltre, il cambiamento di prospettiva della fase successiva agli anni Settanta si manifestava anche con la contrazione delle iniziative agevolate dalle leggi per l'intervento straordinario: si passò dal sostegno a 8.659 iniziative nella fase 1975-1979 alle 6.683 del 1980-1983 che, in termini finanziari, portò a una riduzione della spesa per iniziative produttive da 19.397,4 milioni di euro 2008 del 1975-1979 a 9.307 milioni di euro 2008 del 1980-1983 (29).

3. Tra passato e presente: b) dalla messa in liquidazione della Casmez alla crisi del quinquennio 2008-2012

Nel 1984 la Casmez sarebbe stata posta in liquidazione, e le sue competenze poi trasferite, nel 1986, all'Agensud (Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno) (30). Punto di arrivo di questo processo involutivo, la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001, per effetto della quale il Mezzogiorno sarebbe praticamente scomparso dalla nostra "Carta" fondativa, se non al c. 5 dell'art. 119 riformato, che attribuisce la potestà esclusiva dello Stato a destinare risorse aggiuntive per programmi straordinari di intervento ai fini della coesione sociale. Tuttavia, alla luce di una scarsità di risorse disponibili, si sarebbe teso a concentrare gli investimenti in un numero selezionato di settori che fungessero potenzialmente da traino per l'intero sistema industriale del Sud. Di qui la messa in atto del sistema delle "Zone economiche speciali" (Zes), nel cui contesto veniva riconosciuto un ruolo centrale alle regioni, che avrebbero dimostrato ben presto l'insuccesso delle politiche di decentramento. Rispetto alla Casmez, l'Agensud aveva un'autonomia ed una capacità progettuale più limitata, testimoniata dal fatto che la sua attività fu meno programmata e si risolse nella mera erogazione di finanziamenti alle imprese e alle regioni, finanziamenti peraltro utilizzati precipuamente (circa il 30%) per la fiscalizzazione degli oneri sociali e per gli sgravi contributivi previdenziali, tutti interventi scarsamente propulsivi della crescita dell'apparato produttivo. Il passaggio definitivo dal regime di intervento straordinario a quello ordinario sarebbe stato poi segnato dalla l. n. 488/1992, con la quale si decretava la chiusura anche dell'Agensud.

(28) G. Servidio, *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 230-231 (tab. 7.2).

(29) *Ivi*, 258 (tab. 7.11).

(30) La Cassa venne soppressa con d.p.r. 6 agosto 1984, per essere sostituita, due anni dopo, dall'Agensud, istituita con l. 1 marzo 1986, n. 94, e soppressa a sua volta con l. 19 dicembre 1992, n. 488.

In realtà, con l'adesione alle politiche economiche neoliberiste, i vari esecutivi susseguiti alla guida della cosa pubblica hanno continuato a mettere in pratica una tipologia di supporto allo sviluppo endogeno del Mezzogiorno, senza creare le basi per avviare una nuova stagione propulsiva per l'economia del Meridione, proseguendo quella strategia inaugurata dopo la fine della *Golden Age*, ma limitando quantitativamente gli investimenti, in quanto risultava ridotta drasticamente la politica interventista dello Stato in economia (31). Alla radicale riduzione di investimenti pubblici, e di stimolo per gli investimenti privati nel Meridione, seguì una fase di intermezzo (1992-1998), nella quale il Sud visse staticamente sia per la fine dell'intervento straordinario, sia per l'aumento dei costi di produzione dovuto alla cessazione della fiscalizzazione degli oneri sociali (32). Per tale ragione, negli anni Novanta i fondi europei assunsero sempre maggiore rilievo, e interessarono il Mezzogiorno in quanto macro-area con un Pil *pro capite* inferiore del 75% rispetto alla media continentale. Tuttavia, il supporto comunitario si focalizzò su attività sostanzialmente circoscritte in ambito produttivo, nonché logistico. Inoltre, come sottolineato da Viesti, alla metà degli anni Novanta, nel momento in cui tutto il sistema produttivo nazionale necessitava di una ristrutturazione industriale, la crisi fiscale portò a una forte riduzione degli incentivi pubblici e della spesa in conto capitale. Questo fenomeno di riduzione fu generalizzato per tutto il territorio, ma per il Mezzogiorno – già orfano dell'intervento straordinario – si rivelò paralizzante, poiché si passò da un valore di investimenti fissi lordi in percentuale del Pil del 25% nel 1991 al 19% nel 1995 (33). La conseguenza diretta di tutto ciò fu una contrazione della produttività del lavoro e una ripresa dei flussi migratori dal Sud verso regioni italiane ed europee più appetibili dal punto vista occupazionale.

Per colmare la condizione di “vuoto di sostegno” creatasi al Sud dopo il 1992, nel 1998 il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica Carlo Azeglio Ciampi, unitamente al Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione Fabrizio Barca, presentavano le linee-guida della Nuova programmazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, che prevedeva l'utilizzo dei fondi europei del “Quadro comunitario di sostegno 2000-2006” come volano per far ripartire l'economia della macro-area, per poi inserire investimenti provenienti dalle risorse delle casse dello Stato (34). Da un punto di vista pratico-applicativo si decise di approvare un nuovo piano infrastrutturale e, soprattutto, di sostenere la formazione di capitale sociale mediante corsi di formazione per promuovere, in modo indiretto, una nuova fase propulsiva per il Sud a carattere endogeno; in questo quadro programmatico, dunque, rientravano anche settori “ad alta intensità di capitale umano”, come la ricerca, la formazione e l'istruzione, così da stimolare l'aggiornamento professionale e la propensione all'investimento. In merito alla quota dei fondi aggiuntivi da investire, questa fu decisa in via discrezionale dai vertici governativi, sia nell'aspetto quantitativo che logistico: così l'85% degli investimenti fu collocato nelle regioni meridionali. Come effetto redistributivo dell'addizionalità dei fondi strutturali e del Fondo aree sottosviluppate (Fas), venne sancito un principio di ripartizione differente per la spesa pubblica in conto capitale ordinaria: il 30% al Sud e il 70% al resto del Paese, tale da ricalibrare nel periodo considerato (2000-2006) la spesa pubblica complessiva (ordinaria, aggiuntiva ed europea) per il 45% al Sud e il restante 55% tra Centro e Nord Italia (35).

Le difficoltà attuative della Nuova programmazione derivavano dalla responsabilizzazione finanziaria delle regioni, in linea con i nuovi propositi decentralizzanti inaugurati già negli anni Novanta e culminati nella riforma del titolo V della Costituzione del 2001, regolante i rapporti tra Stato ed enti locali. In sintesi, negli anni che precedevano la crisi del 2008, gli esecutivi non riuscirono a rispettare le soglie di spesa pubblica in conto capitale sancite dalla Nuova programmazione, sia per la mancanza di una “cabina di regia” centrale di coordinamento, sia per le mutate condizioni politiche ed economiche complessive del primo decennio del XXI secolo, fino a giungere al Governo Berlusconi IV, inaugurato nel maggio del 2008, nel quale si annullarono gli obiettivi della Nuova programmazione in materia di ripartizione della spesa pubblica, mentre venivano cancellati i piani attuativi del Fas e i fondi venivano ridestinati alla spesa corrente anche in contesti territoriali diversi dal Mezzogiorno (36).

In definitiva emerge, dalla lettura delle pagine del documento illustrativo, nelle intenzioni del legislatore uno sforzo nuovo di riconsiderazione complessiva delle politiche e degli orientamenti dell'azione di governo verso il Mezzogiorno, che da molto tempo era assente dal panorama politico italiano. Infatti, dopo la fine, decretata senza troppi rimpianti, dell'intervento straordinario le politiche pubbliche per il Mezzogiorno hanno sofferto dell'assenza di un quadro di coordinamento unitario. L'iniziativa dello Stato nazionale era così rimasta confinata per qualche tempo in una sorta di limbo, per di più contrastata dal crescere di una comune opinione diffidente, quando

(31) G. Viesti, *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi vent'anni. Scelte e risultati*, in *Economia e pol. ind.*, 2011, 4, 95.

(32) *Ivi*, 98-99.

(33) *Ivi*, 99.

(34) F. Barca, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 1998.

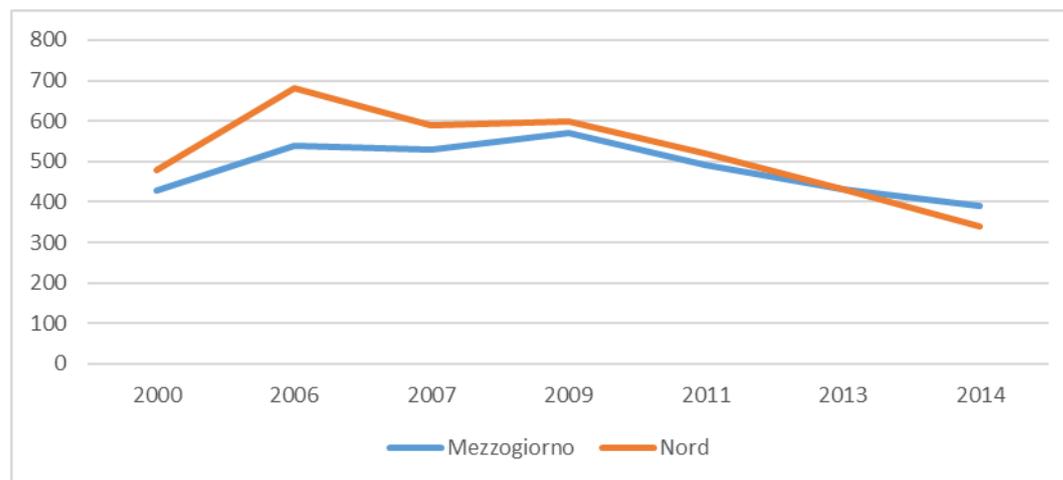
(35) G. Viesti, *op. cit.*, 101.

(36) *Ivi*, p. 105.

non apertamente ostile, verso ogni forma di intervento pubblico al Sud. Si apriva così una stagione nuova e difficile per le politiche pubbliche a favore del Mezzogiorno, che ambiva a realizzare una ridefinizione dei compiti dell'iniziativa statale per rafforzare la rete di uno sviluppo che finisse di essere subalterno e dipendente dall'esterno. Per quanto inizialmente animato da principi produttivistici, questo nuovo disegno si sarebbe tuttavia arenato di fronte alle resistenze dei ceti imprenditoriali e amministrativi, e complessivamente dei ceti dirigenti del Mezzogiorno (37).

Nel periodo 2000-2014, seguendo i dati della Banca d'Italia, i trasferimenti pubblici in favore del Mezzogiorno sono oscillati tra il 15 e il 20% del Pil dell'area (38). Ciò si nota anche con la disaggregazione dei dati, analizzando la spesa per gli investimenti della p.a., che include società partecipate, enti locali e amministrazione centrale.

Figura 2: Spesa per investimenti della p.a. (2000-2014. Dati in euro/ab.)



Fonte: Banca d'Italia, 2018.

Nella stessa fase 2000-2014 l'incidenza del Pil del Mezzogiorno sul totale nazionale ha subito una flessione di due punti percentuali, dal 24,2% al 22,5%. Il calo più significativo è avvenuto nel periodo seguente la crisi del 2008, in quanto dal 2009 al 2014 si è passati dal 23,7% al 22,5% del Pil nazionale, contro una popolazione della macro-area meridionale che raggiunge il 35,1% di quella nazionale (39). Una ridefinizione su base geografica è stata condotta anche per la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione a prezzi correnti: nel 2000 questa voce superava in percentuale la quota di popolazione meridionale sul totale nazionale (38,3% contro il 36,2%), mentre nei tre lustri successivi ha subito un processo di livellamento, attestandosi sul 34,5%. Se consideriamo gli investimenti in spesa pubblica allargata (Spa) a prezzi correnti, tra il 2000 e il 2014 il dato risulta stazionario (30,8% contro il 30,2% della quota nazionale), mentre una flessione della quota di valore superiore al 2% si registra per la spesa in conto capitale della Spa a prezzi correnti (35% contro il 32,7% della quota nazionale).

Alla luce di questi dati, e come già evidenziato in precedenza, nella fase post-intervento straordinario riguardante i primi tre lustri del nuovo millennio la ripartizione della spesa pubblica non ha inciso in senso produttivo sull'economia del Mezzogiorno. Ciò è dimostrato da diversi fattori, in quanto si è verificata una flessione in percentuale dei valori del Pil *pro capite* del Meridione rispetto al Centro-Nord: nel 2000 il Pil *pro capite* del Sud equivaleva al 56,2% del corrispettivo dell'area settentrionale, mentre nel 2014 il dato si è attestato al 55% (31.489 euro al Centro-Nord a fronte di 17.460 al Sud nel 2014) (40).

Secondo le elaborazioni del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, basate su dati Istat, l'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno per gli anni 2000-2014 ha subito una netta crescita: la percentuale delle famiglie al Sud al di sotto della soglia corrispondente alla spesa minima mensile

(37) F. Barbagallo, *Intervento*, in *Quaderni Svimez*, 2017, 50, 112.

(38) Banca d'Italia, *Economie regionali: l'economia delle regioni italiane, dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Roma, novembre 2018.

(39) In <www.osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-investimenti-pubblici-nel-mezzogiorno>.

(40) Dati sui conti pubblici territoriali (Cpt) dell'Agenzia per la Coesione territoriale, in <www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/>.

necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi essenziali per uno standard di vita adeguato è salita dal 5,5% del 2005 al 10% del 2014; prendendo in considerazione anche la flessione scaturita dalla crisi del 2008, la media italiana del periodo oscillava dal 3,7% del 2005 al 6,2% delle famiglie nel 2014. Più significativi sono i dati sull'incidenza della povertà relativa, riguardanti famiglie al di sotto della cosiddetta soglia di povertà convenzionale: dalla fine dell'intervento straordinario il Mezzogiorno si trova ben al di sopra della media nazionale; oscillazioni escluse, al Sud circa il 20% delle famiglie sono al di sotto della soglia di povertà convenzionale, contro un 10% del resto del Paese (41).

Come evidenziato da Adriano Giannola, non fu affatto casuale che l'intervento straordinario fosse stato abolito, di fatto, in coincidenza con la grande crisi finanziaria del 1992, che ci estrometteva dal Sistema monetario europeo e provocava una svalutazione della lira che in due anni raggiunse il 40%, e che nel favorire le imprese esportatrici del Nord condannò la già claudicante economia del Mezzogiorno, soprattutto con la perdita di autonomia del suo sistema bancario. Questo shock asimmetrico dei primi anni 90 avrebbe segnato la sorte del Mezzogiorno e la perdita di buona parte dei risultati che suo malgrado la Cassa aveva contribuito a realizzare negli anni precedenti (42). Erano questi – conclude Giannola – gli anni della mitologia dell'“apoteosi” dell'autopropulsività, che non intese tener conto della lezione di Rosenstein-Rodan, per il quale “qualora l'industrializzazione di aree depresse dovesse contare principalmente sull'azione degli imprenditori locali, il processo sarebbe estremamente lungo” (43).

Estremamente ricca e stimolante dal punto di vista scientifico la letteratura prodotta a commento dell'esaurimento della stagione dell'intervento straordinario. *Sud, vent'anni di solitudine* (44), questo il titolo estremamente significativo di un saggio di Giuseppe Soriero del 2014 e che faceva appunto riferimento alla fase ventennale intercorrente tra la fine dell'intervento straordinario e il 2012, anno che a sua volta chiudeva un drammatico quinquennio (2008-2012), nel quale il Pil del Mezzogiorno sarebbe crollato del 10%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (45). Di lì a breve, nel 2015, sarebbe poi stato pubblicato – a cura di Gianni Pittella e Amedeo Lepore – il saggio *Scusate il ritardo* (46), con il quale dopo aver esplicitato le cause strutturali del malessere del Sud si tracciavano le linee guida di una possibile ripresa in una prospettiva europea. Sempre nel 2015 veniva pubblicato un altro saggio, *La convergenza possibile* (47) – a cura di Emanuele Felice, Stefano Palermo e ancora Amedeo Lepore – con cui si ripercorrevano nuovamente le complesse stagioni che avevano contrassegnato l'intervento straordinario.

I dati della tabella 3 che segue, frutto di rielaborazioni Svimez di fattori statistici Istat rendono con ogni evidenza la fondatezza delle analisi e delle esegesi prodotte in letteratura:

Tabella 3: Prodotto interno lordo (variaz. % annue e cumulate; valori concatenati, anno di riferimento 2005)

Ripartizioni	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012 (cumulata)
Mezzogiorno	-1,4	-5,1	-0,1	-0,6	-3,2	-10,1
Centro-Nord	-1,1	-5,6	+2,3	+0,7	-2,1	-5,8
Italia	-1,2	-5,5	+1,7	+0,4	-2,4	-6,9

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

Sulla scorta di tali analisi, e con il supporto dei dati forniti dall'Istat, dalla Svimez e dalla Banca d'Italia, si può affermare che, nel contesto della fase post-intervento straordinario e fino al 2014, nonostante ridefinizioni e rimodulazioni nella politica industriale per il Mezzogiorno, la spesa pubblica per la macro-area più svantaggiata

(41) Elaborazioni Dipe su dati Istat, 2020.

(42) A. Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo*, in Svimez, *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Roma, 2014, 33.

(43) *Ibidem*.

(44) G. Soriero, *Sud, vent'anni di solitudine*, Roma, Donzelli, 2014, XII.

(45) Svimez, *Una “logica industriale” per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese. Dibattito sul Rapporto Svimez 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2014, 10.

(46) A. Lepore, *Il dualismo economico e sociale: una condanna storica?*, in G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo*, Roma, Donzelli, 2015.

(47) E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino, 2015.

del Paese fu sostanzialmente improduttiva, in quanto destinata a un rafforzamento del sostegno alla domanda, e perciò incapace di stimolare effetti moltiplicatori in ambito produttivo nei territori interessati.

4. Conclusioni

L'analisi delle cause alla base dei divari socio-economici tra il Mezzogiorno e le aree più avanzate del Paese è materia di ricorrente interesse su cui gli studiosi, di diversa matrice scientifica e culturale, hanno offerto negli anni un ampio ventaglio di approcci esegetici. Gli studi di prevalente taglio economicistico hanno documentato, da un lato, la fragilità del sistema produttivo meridionale, e dall'altro le carenze del sistema formativo, e in generale la mancanza di una "cultura d'impresa" di taglio capitalistico, tutti fattori, questi, che congiuntamente hanno contribuito a ostacolare, o quantomeno a ritardare, lo sviluppo del Meridione. Non sono però mancate ipotesi interpretative di più ampio respiro, che pur non prescindendo dai fondamentali parametri di natura economica (che attengono tradizionalmente alle disparità del livello dei redditi, alla distribuzione della popolazione attiva nei diversi settori economici, alle differenti capacità di spesa e quindi dei consumi degli individui e delle diverse classi sociali), hanno fatto riferimento anche ad altri elementi, tra i quali un ruolo non marginale rivestono il "capitale sociale" (nell'accezione di Coleman e Putnam), un sistema formativo *knowledge based*, un patrimonio infrastrutturale non lontano dalla "frontiera tecnologica" (ed in tal caso parliamo di "capitale sociale fisso").

Con la crisi finanziaria del 2008 e quella successiva dei debiti sovrani, l'economia italiana ha registrato un significativo arretramento e ha perso ulteriore terreno rispetto ai Paesi più avanzati del capitalismo, accentuando una tendenza già evidente dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso. In questo quadro involutivo il Sud ha visto progressivamente diminuire il suo peso economico e ha registrato una riduzione dell'accumulazione di capitale, in precedenza sostenuta dalla spesa pubblica. Sicché l'economia del Mezzogiorno ha dovuto subire i contraccolpi di drastiche misure di correzione della finanza pubblica imposte dalle crisi del decennio trascorso, il che ha determinato una riduzione degli investimenti pubblici, da cui indirettamente dipendono anche molte attività del settore privato. Né è incoraggiante riscontrare che nel 2014 il divario del Sud in termini di Pil nei confronti del Centro Nord ascendeva al 44% circa, mentre nel 1971 era del 39,5% (tab. 4), tornando quindi su livelli dei primi anni Cinquanta; anche la quota del Sud sul totale nazionale degli investimenti fissi è tornata nel periodo 2008-2014 praticamente allo stesso livello del 1951-1961, ovvero a poco più del 16% (tab. 5) (48).

Tabella 4: Andamento Pil pro-capite dal 1951 al 2014 (alcune annualità; valori in euro 2014)

ANNI	Sud	Centro- Nord	Italia	Sud in % del Centro-Nord
1951	4.398,8	6.283,4	5.544,4	52,9
1956	5.414,8	8.266,5	7.177,7	54,0
1958	5.899,1	9.033,7	7.845,2	53,6
1965	8.394,6	12.488,7	10.988,2	58,2
1971	11.134,1	15.943,9	14.235,1	60,5
1981	14.271,6	22.473,1	19.565,5	57,8
1991	17.617,1	28.998,7	24.883,5	58,7
2001	19.935,8	34.422,4	29.219,0	56,5
2011	18.651,2	33.340,6	28.267,2	56,1
2014	17.574,7	31.214,1	26.545,6	56,3

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat e Svimez.

(48) R. Padovani, G. Provenzano, *op. cit.*, 131.

Tabella 5: Andamento Investimenti fissi lordi dal 1951 al 2014 (valori in euro 2014)

PERIODI	VALORI MEDI (mln. di euro)		Quota % Sud su totale Italia
	SUD	CENTRO-NORD	
1951-1961	3.040,28	15.542,06	16,30
1962-1973	9.669,33	22.801,09	30,00
1974-1980	14.115,05	33.673,41	29,70
1981-1992	15.109,49	40.672,35	27,20
1993-1995	15.668,69	44.198,36	26,20
1996-2000	15.940,90	54.380,06	22,60
2001-2007	16.968,60	65.461,02	20,50
2008-2014	12.147,67	60.275,86	16,70

Fonte: R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta"*, Bologna, il Mulino, 2015.

Tabella 6: Spesa pubblica in conto capitale dal 1980 al 2006 (val. in mld. di euro)

ANNI	MEZZOGIORNO	ITALIA	% MEZZOGIORNO/ITALIA
1980	4,1	9,1	45,05
1981	5,4	12,1	44,63
1982	6,5	14,4	45,14
1983	7,20	16,10	44,72
1984	8,10	18,40	44,02
1985	9,50	22,00	43,18
1986	11,70	25,10	46,61
1987	13,00	27,60	47,10
1988	14,40	30,70	46,91
1989	15,10	32,40	46,60
1990	16,60	37,00	44,86
1991	16,30	36,40	44,78
1992	15,50	35,40	43,79
1993	14,40	34,40	41,86
1994	12,50	31,40	39,81
1995	14,10	33,50	42,09
1996	15,20	37,10	40,97
1997	14,30	35,60	40,17
1998	16,20	42,30	38,30
1999	17,70	46,20	38,31
2000	18,30	46,90	39,02
2001	21,00	52,00	40,38
2002	21,60	56,10	38,50
2003	21,80	59,20	36,82
2004	21,00	58,50	35,90
2005	21,20	58,90	35,99
2006	22,20	60,40	36,75

Fonte: Svimez, *150 anni di statistiche italiane*, Bologna, Il Mulino, 2011.

Le riflessioni che scaturiscono dall'analisi di questi dati sono oltremodo preoccupanti, se si considera peraltro che la fase involutiva successiva alla stagione dell'intervento straordinario sarebbe proseguita (anzi si sarebbe addirittura accentuata) negli ultimi anni. Tuttavia, scrive Lepore (49), sarebbe riduttivo ricondurre le cause del declino del Sud alle sole conseguenze della concomitante crisi internazionale, mentre invece occorre ricostruire – anche in termini di *path dependence* – la concatenazione di eventi che hanno portato all'abbandono di una strategia nazionale imperniata sul modello di intervento straordinario e alla messa in atto delle scelte di sostanziale disimpegno, in termini progettuali e finanziari, dello Stato dopo la chiusura dell'Agensud.

Fin qui, la *pars destruens* dell'analisi, mentre riteniamo da parte nostra che, pur prescindendo dalla annosa diatriba tra intervento *top-down* e iniziativa *bottom-up*, il sistema-Paese non è stato in grado di disegnare un virtuoso percorso di crescita economica e sociale in grado di conferire un nuovo protagonismo al Sud Italia. Peraltro, scrive ancora Lepore, le difficoltà attuali dell'Italia affondano le radici non solo nelle crisi economica iniziata nel 2008, ma in un cambiamento epocale, avvenuto durante la *dismail decade* degli anni Settanta (50).

Eppure, la fase di assestamento successiva alla fine dell'intervento straordinario avrebbe dovuto inaugurare un nuovo sistema di azione ordinaria per il complesso delle aree depresse (tra cui rientrava naturalmente il Mezzogiorno), ma in questo contesto in trasformazione la leva fondamentale dal punto di vista finanziario sarebbe potuta derivare dal contributo dei fondi strutturali europei, occasione che però non è stata colta in pieno per la manifesta incapacità di coordinamento tra i diversi ministeri coinvolti nella gestione di tali fondi.

In conclusione, appurato, con i numeri, il fatto che la spesa pubblica a vantaggio del Mezzogiorno a partire dagli anni Cinquanta e fino al primo decennio del nuovo secolo non sia stata affatto esorbitante in termini quantitativi (precedente tabella 6), riteniamo di poter aggiungere che un intervento pubblico efficace e ben calibrato avrebbe dovuto dare continuità all'intuizione nittiana del primo Novecento (ribadita dai nuovi meridionalisti della *Golden Age*), in base alla quale per quanto tutti gli "attori" del contesto (classe politica e imprenditori, essenzialmente, ma anche intellettuali e *stakeholders*) ritenessero necessario per il Mezzogiorno accrescere la dotazione di infrastrutture, o realizzare la riforma agraria o promuovere l'industrializzazione, ai fini del raggiungimento di tali obiettivi non si poteva prescindere da un efficace intervento, in termini finanziari oltre che progettuali, dell'operatore pubblico.

* * *

(49) A. Lepore, *Il dualismo economico e sociale*, cit., 47-50

(50) A. Lepore, *L'apparente paradosso delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno*, in *Quaderni Svimez*, 2017, 50, 76.

SPESA SANITARIA E SPERANZA DI VITA IN ITALIA: UN'ANALISI REGIONALE

Maria Rosaria Alfano e Claudia Cantabene (*)

Abstract: Il modello di spesa sanitaria italiano ha subito riforme significative, già dagli anni Novanta del secolo scorso, passando da un sistema universalistico e centralizzato ad un modello basato sulla spesa regionale e sulle intese triennali Stato-regioni. Queste ultime sono state messe a dura prova dalla riforma di inizio millennio, che ha definito i Lea, e dai problemi di finanza pubblica, con la conseguente introduzione di un sistema di forte responsabilizzazione della spesa e della identificazione di regioni virtuose e regioni che hanno registrato elevati disavanzi e dunque sono sottoposte a specifici piani di rientro. Nel lavoro è stata studiata la relazione fra spesa sanitaria e aspettativa di vita alla nascita, per le regioni italiane negli ultimi vent'anni. L'analisi sulle regioni a statuto ordinario ha evidenziato una correlazione positiva tra aspettativa di vita e spesa pubblica sanitaria *pro capite* corrente. Inoltre, sono state esaminate le differenze esistenti tra regioni virtuose e quelle che, avendo manifestato gravi disavanzi, sono state sottoposte a piani di rientro/commissariamento; i risultati mostrano che, in generale, tali piani hanno provocato una significativa riduzione della speranza di vita. Infine, è stato calcolato il valore della spesa sanitaria in termini di costo per anno di vita guadagnato e, anche in questo caso, emerge che talune regioni sottoposte al piano di rientro hanno registrato un costo inferiore alla media nazionale. In sintesi l'analisi svolta ha evidenziato che negli ultimi vent'anni le riforme poste in essere nel processo della spendita dei fondi sanitari hanno incrementato i divari regionali e minato il diritto alla salute costituzionalmente garantito a tutti i cittadini italiani.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Intese Stato-regioni in materia sanitaria.* – 3. *Un'analisi dei dati per regioni.* – 4. *Conclusioni.*

1. *Premessa*

Nell'ultimo ventennio si è avuta una importante evoluzione nella cura delle malattie e nei percorsi di assistenza dei pazienti, causata da numerosi fattori: dal progresso degli studi scientifici allo sviluppo delle biotecnologie. Questo processo ha ridotto significativamente gli esiti negativi a lungo termine delle malattie, allungando la sopravvivenza dei pazienti, ma ha anche incrementato il costo di gestione delle malattie.

L'effetto di crescita della spesa sanitaria ha suscitato l'interesse degli studiosi, che hanno investigato il rapporto costo-efficacia, dei singoli trattamenti medici e dei programmi sanitari, quantificando il valore della spesa con il costo per anno di vita guadagnato.

Di fondamentale importanza sono il lavoro di Tengs *et al.* (1995) della Harvard School of Public Health di Boston, che calcola il costo mediano per anno di vita salvato, e l'analisi dell'Oms (1995) Qaly (1), diventata uno strumento riconosciuto a livello internazionale per valutare il valore monetario di una politica sanitaria o di un trattamento terapeutico.

Queste tematiche relative alla spesa che una collettività è disposta a sostenere per salvare una vita assumono fondamentale importanza in un sistema come quello italiano, che già dagli anni Novanta del secolo scorso, con l'acuirsi dei problemi di finanza pubblica, ha dovuto affrontare la questione del miglioramento dell'efficienza della spesa per il servizio sanitario nazionale, che rappresenta una grossa parte dei bilanci regionali. Per queste ragioni, l'evoluzione storica della spesa sanitaria nelle regioni italiane ha assunto un'importanza ancora più cruciale allorché è stata modificata la lunga stagione di aggiustamenti *ex post* rispetto alla spesa storica.

Ad inizio del nuovo millennio, ed in virtù del d.lgs. n. 56/2000, la sede di definizione del sistema di *governance* nel settore sanitario è stata individuata nelle intese Stato-regioni. In tali intese, ordinariamente triennali, lo Stato e le regioni convengono sul livello di finanziamento del Ssn per il periodo di vigenza dell'intesa, al fine di garantire alle regioni le risorse finanziarie necessarie alla programmazione di medio periodo. Con le intese sono state definite anche le regole di governo del settore e le modalità di verifica degli adempimenti a carico delle regioni.

(*) Professoressa associate presso il Dipartimento di economia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

(1) Indice di qualità della vita – *Life quality index* – rappresenta un indicatore sociale combinato per la valutazione della vita, considerata anche dal punto di vista qualitativo. Comprende: misure del Pil *pro capite* come indice delle risorse e della qualità della vita; misure riferite all'aspettativa di vita come indice dello sviluppo sociale, della qualità ambientale e della salute pubblica di un Paese.

Tuttavia, fino alla recente l. 5 maggio 2009, n. 42 (delega al Governo in materia di federalismo fiscale) e ai successivi provvedimenti, lo snodo della spesa storica ha ancora un qualche rilievo.

L'impostazione del modello SaniRegio, che stima una relazione funzionale media della spesa sanitaria, fornisce scostamenti regionali che possono essere imputati a inefficienza e a differenze qualitative delle prestazioni offerte a livello territoriale.

2. Intese Stato-regioni in materia sanitaria

Le intese su cui si è retto un sistema in via di modificazione sono recepite con apposita disposizione normativa e riguardano periodi di tempo limitati. Con l'accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001, recepito dal d.l. n. 347/2001, e la legge finanziaria per l'anno 2002 (l. n. 448/2001) è stato introdotto il cosiddetto "sistema premiale" che consiste nel subordinare l'erogazione alle regioni di una parte del finanziamento del Ssn al rispetto dell'equilibrio di bilancio del settore sanitario, attraverso la garanzia dell'equilibrio di bilancio annuale dei singoli sistemi sanitari regionali (Ssr).

Con la riforma di inizio millennio sono stati definiti i Lea (Livelli essenziali di assistenza), per rendere noti e condivisi i contenuti delle prestazioni minime dei Ssr e le regole di compartecipazione in ordine alle prestazioni sociosanitarie (2).

Negli anni considerati la dinamica della spesa sanitaria corrente ha registrato un tasso di crescita medio annuo del 7,4% nel quinquennio 2001-2005, tuttavia, l'attuazione del sistema premiale ha evidenziato la presenza di due gruppi di regioni: a) le regioni virtuose, che hanno manifestato equilibrio o disavanzi sanitari contenuti e B) le regioni con elevati disavanzi, che hanno manifestato disavanzi rilevanti e difficilmente affrontabili con ordinarie misure di copertura e allo stesso tempo hanno evidenziato gravi carenze nell'erogazione dei Lea.

Con i Patti per la salute 2007-2009 (intesa Stato-regioni del 5 ottobre 2006) e 2010-2012 (intesa Stato-regioni del 3 dicembre 2009) è stata predisposta una strumentazione normativa che ha indirizzato il sistema sul "principio della forte responsabilizzazione" sia delle regioni "virtuose", sia delle regioni con elevati disavanzi. Per queste ultime sono stati previsti specifici piani di rientro, che hanno costituito uno strumento fondamentale del sistema di *governance* del Ssn diretto alla risoluzione dei problemi di efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse.

Il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie, la definizione di indicatori di efficienza e di appropriatezza e il monitoraggio dei fattori di spesa hanno consentito di conseguire, negli ultimi anni, un significativo rallentamento della dinamica della spesa, che nel periodo 2007-2016 ha registrato una variazione media annua pari allo 0,9% con un decremento assoluto negli anni 2011-2016.

A ciò si aggiunge l'esigenza di armonizzazione dei bilanci della pubblica amministrazione, introdotta fin dall'approvazione della l. delega n. 42 del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale, e della Legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196 del 31 dicembre 2009), che è divenuta realtà a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 118/2011 e, ancor più, con il d.lgs. integrativo e correttivo n. 126/2014. Così, dopo tre anni di sperimentazione, il nuovo sistema di contabilità e bilancio definito dal decreto legislativo delegato di attuazione della l. n. 42/2009, è diventato definitivo. Dal primo gennaio 2015 per gli enti territoriali sono state introdotte le disposizioni dirette a garantire un'agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, attraverso l'istituzione della Gestione sanitaria accentrata (Gsa); la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative alla sanità; la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario, attraverso l'accensione di specifici conti di tesoreria intestati alla sanità. Il d.lgs. n. 118/2011 si caratterizza per l'adozione della competenza potenziata, che rafforza la programmazione di bilancio; consente di conoscere i debiti effettivi delle p.a.; evita l'imputazione contabile di entrate future e di impegni inesistenti; favorisce la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni e avvicina la competenza finanziaria a quella economica.

Le novità hanno interessato il sistema contabile, spostando l'attenzione sulle osservazioni *ex post* della gestione e sulla contabilità economico-patrimoniale, e allo stesso tempo hanno introdotto nel settore pubblico logiche e principi manageriali (3). Le p.a. sono indotte al cambiamento, implementando politiche improntate ad un virtuoso rapporto con l'ambiente esterno, che si sostanziano nell'adozione di soluzioni innovative di governo basate sulla cooperazione nel contesto attuale post crisi e post pandemia.

Le soluzioni innovative si concretizzano nel superamento delle difformità negli schemi di bilancio che provocava dispendiose attività per portare a coerenza i diversi schemi contabili delle amministrazioni attraverso lavori di riconciliazione *ex post*, limitando di fatto la trasparenza delle elaborazioni. In questo modo è stata garantita maggiore trasparenza dei dati contabili, che permette il raggiungimento dell'efficienza nella gestione e

(2) Il 12 gennaio 2017 è stato emanato il nuovo d.p.c.m. che ha provveduto ad aggiornare i Lea definiti nel 2000.

(3) Christensen e Lægreid (2009), Meneguzzo e Lega (1999).

nell'utilizzo delle risorse pubbliche, la migliore allocazione delle risorse pubbliche e la confrontabilità dei dati di bilancio, nonché di migliorare la rappresentazione della situazione economico finanziaria delle p.a. con sistemi più rispondenti alle esigenze degli *stakeholder* e dei *policy maker* che devono perseguire le politiche di contenimento della spesa pubblica.

3. Un'analisi dei dati per regioni

La sanità pubblica ha tradizionalmente considerato che il ruolo principale dei servizi sanitari fosse quello di alleviare le malattie, piuttosto che di migliorare la salute della popolazione. Alcuni importanti studi statunitensi (4) stimano che l'accesso alle cure mediche potrebbe avere effetti sulla longevità. In questo scenario, una maggiore offerta di cure primarie e di medici curanti potrebbe essere associata a un miglioramento della salute e a una riduzione della mortalità. Questa teoria è confermata anche per l'Italia, se consideriamo i dati a livello nazionale, come si evince dall'analisi di Russo, Romano e Straniscia (2019) sulla serie storica 1990-2016.

Queste analisi, unitamente agli effetti delle riforme improntate al federalismo sanitario che hanno interessato il sistema sanitario italiano e alla considerazione che ad oggi le singole regioni sono investite delle competenze inerenti alla spesa sanitaria, costituiscono la premessa del nostro lavoro. In linea con l'approccio metodologico utilizzato da Cutler *et al.* (2006), abbiamo condotto un'analisi della serie storica dei dati di spesa sanitaria e di aspettativa di vita alla nascita per le regioni italiane, al fine di evidenziare l'evoluzione e la relazione tra spesa sanitaria regionale e aspettativa di vita a livello di singola regione italiana negli ultimi 20 anni.

Sulla base della tipologia di dati statistici nazionali utilizzati, sono stati raccolti i dati di aspettativa di vita alla nascita e di spesa sanitaria pubblica corrente *pro capite* per tutte le regioni d'Italia, relativi al periodo compreso tra il 2000 e il 2019.

I grafici riportati in Appendice 1 evidenziano che, per le regioni a statuto ordinario, si conferma nella maggior parte dei casi una correlazione positiva tra l'aspettativa di vita e la spesa pubblica sanitaria *pro capite* corrente, per cui l'aspettativa di vita cresce al crescere della spesa.

Successivamente, considerato che il percorso istituzionale ha distinto tra regioni virtuose, che hanno manifestato equilibrio o disavanzi sanitari contenuti, e regioni con elevati disavanzi, che hanno manifestato disavanzi rilevanti e gravi carenze nell'erogazione dei Lea, abbiamo investigato quali effetti si sono avuti, in termini di speranza di vita, nelle regioni che sono state sottoposte a piani di rientro/commissariamento.

Abbiamo calcolato la media delle variazioni nel periodo, per vedere l'andamento della speranza di vita nelle regioni sottoposte a piano di rientro che hanno, quindi, dovuto imporre restrizioni all'accesso alle cure e all'utilizzo dei servizi sanitari. I risultati, riportati nei grafici in Appendice 2, evidenziano che, ad eccezione del Molise, in tutte le regioni la variazione media della speranza di vita ha subito una significativa riduzione nel periodo durante il quale la regione è stata sottoposta a piano di rientro. Ulteriore conferma di tale andamento è desumibile dai grafici di Piemonte e Liguria che, una volta ultimato il piano di rientro, hanno visto un debole incremento della speranza di vita, anche se non hanno raggiunto i livelli precedenti. Pertanto, risulta confermata la relazione positiva tra spesa sanitaria e aspettativa di vita e risulta altresì evidente che le restrizioni della spesa sanitaria sono correlate ad una riduzione della speranza di vita. Ciò pone in evidenza il problema della disuguaglianza nell'accesso alle cure e all'utilizzo dei servizi per i contribuenti/cittadini che, pur avendo identici obblighi tributari, vedono violato il loro principio di equità orizzontale.

L'analisi degli effetti ha evidenziato che è necessario abbattere le disuguaglianze e garantire universalmente il diritto alla salute dei cittadini indipendentemente dallo spazio geografico in cui risiedono. La sfida futura sarà ricercare un nuovo equilibrio tra proventi e costi dei singoli servizi sanitari regionali, tra la quantità e tipologia di prestazioni erogate dai Ssr e i Lea, nonché tra finanziamento del Ssn e vincoli di finanza pubblica. Il divario già esistente nel campo della sanità potrebbe essere allargato dall'attuazione del progetto di autonomia differenziata (5) che, per quanto fondata sui Lep (Livelli essenziali di prestazioni), potrebbe restringere le risorse statali per i servizi e le funzioni da devolvere a livello regionale.

Per completare l'analisi è stato calcolato il valore della spesa sanitaria in termini di costo per anno di vita guadagnato per ciascuna regione; attualizzando i valori annuali di spesa corrente *pro capite* al 2015 sulla base dei coefficienti di conversione dei valori monetari annuali tra il 2000-2019, individuati dall'Istat attraverso gli indici regionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Infine, è stato calcolato il costo per anno di vita guadagnato rapportando la variazione di spesa sanitaria *pro capite* con la variazione di aspettativa di vita alla nascita nel periodo considerato.

(4) Gulliford (2017).

(5) Petretto (2023).

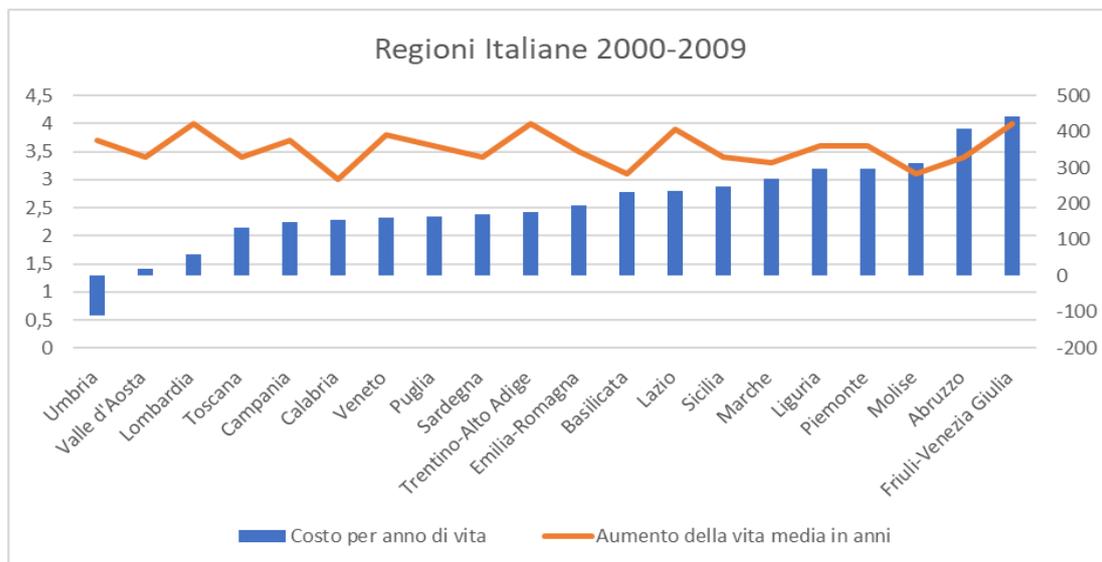
Seguendo l'approccio di Russo, Romano e Straniscia (2019), per ciascuna regione il costo per anno di vita guadagnato è stato calcolato assumendo che il 50% della variazione di aspettativa di vita alla nascita fosse la conseguenza dell'organizzazione sanitaria, mentre una quota complementare della crescita dell'aspettativa di vita fosse l'effetto di fattori indipendenti. I risultati sono nella tabella 1

Tabella 1. Spesa sanitaria, aspettativa di vita e costo per anno di vita guadagnato nelle regioni italiane

		2000	2005	2010	2015	2019	Δ 2000 - 2019	
Piemonte	Spesa	1521.89	1666.73	1963.99	1810.32	2059.28	537.39	
	Aspettativa di vita	79.3	80.6	81.7	82.1	82.9	3.6	
	Costo							298.55
Valle d'Aosta	Spesa	1767.59	1951.30	2108.42	1810.01	1802.92	35.33	
	Aspettativa di vita	79.3	79.7	81.3	81.1	82.7	3.4	
	Costo							20.78
Lombardia	Spesa	1788.15	1780.23	1799.84	1759.50	1908.57	120.42	
	Aspettativa di vita	79.6	80.9	82	82.8	83.6	4	
	Costo							60.21
Trentino-Alto Adige	Spesa	1684.05	1966.69	2204.65	2021.30	2035.59	351.54	
	Aspettativa di vita	80.2	81.4	82.6	83.4	84.2	4	
	Costo							175.77
Veneto	Spesa	1558.64	1705.09	1729.99	1515.98	1867.17	308.53	
	Aspettativa di vita	80	81.3	82.4	82.9	83.8	3.8	
	Costo							162.38
Friuli-Venezia Giulia	Spesa	1393.22	1637.50	1874.21	1691.60	2280.53	887.31	
	Aspettativa di vita	79.5	80.7	81.8	82.4	83.5	4	
	Costo							443.66
Liguria	Spesa	1485.90	1723.23	1905.74	1524.49	2018.28	532.39	
	Aspettativa di vita	79.5	80.7	81.7	82.2	83.1	3.6	
	Costo							295.77
Emilia-Romagna	Spesa	1790.48	1753.76	2025.50	2007.35	2130	339.52	
	Aspettativa di vita	80.1	81.3	82.4	82.9	83.6	3.5	
	Costo							194.01
Toscana	Spesa	1594.69	1701.99	1804.62	1445.59	1824.20	229.51	
	Aspettativa di vita	80.2	81.5	82.5	82.8	83.6	3.4	
	Costo							135.01
Umbria	Spesa	1963.98	1785.82	1833.96	1781.84	1943.35	-20.62	
	Aspettativa di vita	80.3	81.1	82.3	82.8	84	3.7	
	Costo							-11.15
Marche	Spesa	1435.59	1590.44	1825.12	1828.29	1879.43	443.84	
	Aspettativa di vita	80.7	82.1	82.8	83	84	3.3	

	Costo							268.99
Lazio	Spesa	1434.64	1843.54	1914.95	1765.41	1896.15	461.51	
	Aspettativa di vita	79.3	80.4	81.3	82	83.2	3.9	
	Costo							236.67
Abruzzo	Spesa	1186.98	1567.87	1685.47	1834.99	1880.16	693.17	
	Aspettativa di vita	79.9	81.1	81.7	82.3	83.3	3.4	
	Costo							407.75
Molise	Spesa	1293.08	1289.25	1572.95	2094.41	1775.94	482.86	
	Aspettativa di vita	79.9	80.6	81.6	82	83	3.1	
	Costo							311.52
Campania	Spesa	1362.05	1367.61	1441.06	1515.12	1640.66	278.61	
	Aspettativa di vita	77.9	79.1	80.1	80.4	81.6	3.7	
	Costo							150.60
Puglia	Spesa	1397.05	1482.10	1772.89	1560.76	1695.38	298.33	
	Aspettativa di vita	79.6	81	82.1	82.3	83.2	3.6	
	Costo							165.74
Basilicata	Spesa	1467.84	1607.20	1658.04	1606.96	1827.14	359.29	
	Aspettativa di vita	79.4	80.6	81.8	82	82.5	3.1	
	Costo							231.80
Calabria	Spesa	1316.40	1652.33	1539.7	1701.06	1550.261	233.86	
	Aspettativa di vita	79.4	80.5	81.6	81.7	82.4	3	
	Costo							155.91
Sicilia	Spesa	1356.89	1558.70	1587.65	1603.69	1778.88	421.99	
	Aspettativa di vita	78.6	80	80.9	81.2	82	3.4	
	Costo							248.23
Sardegna	Spesa	1512.34	1815.85	1862.61	1774.14	1804.45	292.10	
	Aspettativa di vita	79.6	80.6	81.8	82.2	83	3.4	
	Costo							171.82

Il valore complessivo della spesa sanitaria pubblica, espresso in termini di costo per anno di vita guadagnato, nelle regioni italiane negli ultimi 19 anni è riportato nel grafico seguente in funzione della quota di variazione cumulativa dell'aspettativa di vita attribuibile alla gestione sanitaria.



Dalla tabella e dal grafico si desume agevolmente che regioni come Campania, Calabria, Puglia e Sardegna, che sono state sottoposte al piano di rientro, hanno un costo inferiore alla media nazionale, che si attesta sul costo di 201 euro per anno di vita guadagnato. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che, nel periodo in cui le regioni sono state sottoposte al piano di rientro, il valore della spesa sanitaria è sensibilmente diminuito. Riducendosi il numeratore, il costo per anno di vita guadagnato risulta più basso. Nel periodo considerato l'aumento nell'aspettativa di vita è stato in media di 3,5 anni, oscillando fra un minimo di 3 anni in Calabria e Basilicata ad un massimo di 4 anni in Lombardia, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia.

Le variazioni regionali nella spesa sanitaria sono, invece, molto più marcate e il differenziale regionale nel costo per anno di vita guadagnato riflette tali disuguaglianze. In alcune regioni del Nord l'incremento nella spesa sanitaria fra il 2000 e il 2019 è stato di più di 500 euro *pro capite* (Piemonte, Liguria) arrivando a superare 800 euro *pro capite* in Friuli-Venezia Giulia. Invece, la stessa variazione nelle regioni del Sud è compresa tra i 230 e i 420 euro *pro capite*; fanno eccezione Molise e Abruzzo, che hanno rispettivamente un incremento nella spesa sanitaria di oltre 480 e 690 euro *pro capite*. In queste regioni, nonostante i piani di rientro, la variazione è elevata perché la spesa nell'anno iniziale era molto bassa.

Dalle analisi si evince che i piani di rientro/commissariamento, imposti a talune regioni dal 2007 in poi, hanno contribuito ad ampliare i divari esistenti fra regioni virtuose e regioni in disavanzo. Ovviamente, l'aspettativa di vita dipende sia da fattori interni sia esterni al sistema sanitario, ma comunque le riforme istituzionali del servizio sanitario hanno prodotto un rilevante valore, ad un costo per anno di vita guadagnato decisamente basso se rapportato a quello di altri Paesi sviluppati.

4. Conclusioni

Il diritto alla salute rappresenta un diritto fondamentale per ogni individuo. Si tratta di un diritto universale che dovrebbe essere garantito a chiunque, indistintamente. Come emerge dal piano sopra delineato, lo stato delle disuguaglianze esistente al momento tra le regioni italiane in ambito sanitario non permette un diritto alla salute di tipo universalistico.

La Costituzione italiana tutela il diritto alla salute dei cittadini sia come diritto individuale che come diritto collettivo. In questo *framework* fu istituito il Ssn, di cui alla l. n. 833/1978, che intendeva fornire assistenza sanitaria a tutti i cittadini senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro. Nella stessa direzione si muove la Carta sociale europea, la quale statuisce che ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che consentono di godere del miglior stato di salute ottenibile.

Il ciclo di riforme degli anni Novanta e le due importanti novità legislative, la riforma del titolo V della Costituzione e il d.lgs. n. 56/2000, hanno attivato un processo di federalismo fiscale in materia di sanità. Queste riforme hanno statuito che la sanità è divenuta materia concorrente tra Stato e regioni; realizzando il principio di sussidiarietà, secondo il quale il sistema di governo deve essere vicino ai cittadini per coglierne meglio i bisogni. Pertanto, lo Stato ha il compito di stabilire il quadro normativo generale, le regioni hanno il compito di legiferare sul proprio territorio, per attuare le linee guida del Governo centrale e organizzare i servizi della sanità pubblica utilizzando il gettito dell'Iva, dell'Irpef e il fondo di perequazione e successivamente dell'Irap. Formalmente, la devoluzione avrebbe funzionato, in quanto è lo Stato a stabilire l'ammontare dei fondi per finanziare i Lea, ma il problema è che gli eventuali deficit di bilancio sono stati posti a carico della fiscalità regionale.

Questa circostanza, congiuntamente ai vincoli di finanza pubblica che negli anni sono stati sempre più stringenti, ha spinto il sistema fino al punto in cui i volumi di assistenza erogati debbano essere compatibili con le risorse assegnate. Se poi consideriamo che i finanziamenti sono stati sempre più a carico della fiscalità regionale e che il divario tra lo sforzo fiscale delle diverse regioni non si è ridotto a causa dell'attuazione del federalismo fiscale, è evidente che le disuguaglianze territoriali sono marcate. In questo modo uno dei principi cardine del nostro *welfare* sanitario è stato violato, come conferma il nostro studio sulla speranza di vita e come abbiamo avuto modo di sperimentare durante il periodo della pandemia di Covid-19.

I nostri risultati sono in linea con la letteratura (McCartney *et al.* 2019) che afferma l'importanza della politica, dell'economia e delle politiche pubbliche nel determinare la salute della popolazione. I *policy makers* dovrebbero essere consapevoli che migliori livelli assistenziali, migliore accesso all'assistenza sanitaria, più efficienti politiche in materia di salute e l'aumento della spesa sanitaria nelle aree a più basso reddito hanno impatto positivo sulla speranza di vita; al contrario maggiori disuguaglianze sia sanitarie che di reddito influiscono negativamente sulla speranza di vita media. Quindi, è fondamentale che anche i sistemi economici ed istituzionali moderni tengano in considerazione la salute della popolazione e implementino politiche volte a sostenere gli stati assistenziali, attraverso una spesa pubblica adeguata ai bisogni delle popolazioni

Se ai fattori fiscali ed istituzionali associamo anche le dinamiche demografiche dei prossimi decenni, che indicano un'espansione della domanda di beni e servizi sanitari, imputabili all'aumento della popolazione nelle fasce di età più elevate, in cui i bisogni sanitari sono maggiori, la situazione è destinata a peggiorare. L'aumento della quota di popolazione anziana dipende sia dal costante incremento della speranza di vita, dal processo di invecchiamento delle generazioni del *baby boom* nonché dalla recente tendenza di riduzione delle nascite.

L'elevato livello della speranza di vita e la significativa dinamica attesa per i prossimi decenni potrebbero generare problemi rispetto al vincolo delle risorse disponibili. Tuttavia, se l'aumento della speranza di vita sarà accompagnato da un miglioramento delle condizioni di salute una parte importante dell'incremento dei costi sanitari non si realizzerà. Ma è altresì evidente che per fronteggiare le tendenze espansive della domanda di prestazioni sanitarie indotte dalle dinamiche demografiche, senza compromettere il livello di benessere, sarà necessario recuperare maggiori livelli di efficienza ed efficacia nell'azione di *governance* del sistema sanitario; ma allo stesso tempo sarà necessario contrastare le persistenti disuguaglianze con interventi e politiche urgenti (6).

L'esperienza maturata nell'ambito dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria relativa ai criteri di riparto del finanziamento, al controllo dei programmi di spesa regionali, alla verifica delle performance in termini di produzione ed erogazione di servizi nonché la correzione degli andamenti rispetto a valori di *benchmark* dovrebbe garantire margini di razionalizzazione, senza compromettere la qualità e l'universalità dei servizi tra le regioni. Tuttavia, al momento quello che desta attenzione è che, in talune regioni, i fattori di natura demografica (nascite e migrazione giovanile) e i fattori di natura economica (progresso tecnologico, ecc.) potrebbero operare in senso restrittivo e mettere a serio rischio il diritto alla salute in talune aree del Paese, andando ad ampliare i divari già esistenti.

Tale circostanza dipende essenzialmente dall'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario regionalizzato. Pertanto, sarebbe necessario allocare una divisione del Fondo sanitario alle regioni, che vada a ridurre i divari territoriali e soddisfi i bisogni di salute della popolazione residente. Non sembra sostenibile che, nei prossimi anni, regioni come la Campania e la Calabria ricevano minori finanziamenti per la sanità, senza tenere in alcun conto lo stato di salute dei cittadini, che è peggiore rispetto ad altre regioni. In un contesto come quello italiano, anche se si raggiungesse un efficiente ed efficace sistema di *governance*, non ci sarebbero le risorse adeguate a far fronte alla crescente domanda di beni e servizi sanitari dovuti all'invecchiamento della popolazione residente, alla migrazione degli individui in età lavorativa e alla minore attrattività territoriale di attività imprenditoriali che alimentano il finanziamento del bilancio sanitario regionale. Dall'osservazione congiunta di tutti questi elementi emerge che il problema non è solo quello della sostenibilità economica, ma anche quello della sostenibilità socio-politica del Ssn. Infatti, i divari regionali che si stanno creando minano il principio di solidarietà che ispira il *welfare* e rischiano di alimentare tensioni sociali tra una collettività che mal sopporta l'inasprimento della pressione fiscale, da un lato, e una collettività che sperimenta peggiori condizioni di salute e difficoltà di accesso a cure che dovrebbero essere universalmente garantite, dall'altro.

In conclusione, oggi più che mai è urgente ricercare un nuovo equilibrio tra costi, livello delle prestazioni e finanziamenti alla luce dei vincoli di finanza pubblica, per salvaguardare la sostenibilità dell'intero sistema di *welfare* costituzionalmente garantito.

(6) Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane (2018).

Bibliografia

Christensen, Tom e Per Læg Reid. 1999. "New public management: Design, resistance, or transformation? A study of how modern reforms are received." *Public Productivity & Management Review*. 2:69-193.

Cutler, David M., Allison B. Rosen e Sandeep Vijan. 2006. "The value of medical spending in the United States, 1960-2000." *The New England Journal of Medicine*. 355:920-927.

Gulliford, Martin. 2017. "Access to primary care and public health." *The Lancet Public Health*. 12:e532-e533. DOI: <[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(17\)30218-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(17)30218-9)>.

McCartney, Gerry, Wendy Hearty, Julie Arnot, Frank Popham, Andrew Cumbers e Robert McMaster. 2019. "Impact of political economy on population health: a systematic review of reviews." *American journal of public health*. 6:e1-e12.

Meneguzzo, Marco e Federico Lega. 1999. "Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata del ruolo dei premi all'innovazione." *Azienda pubblica*. 4:457-476.

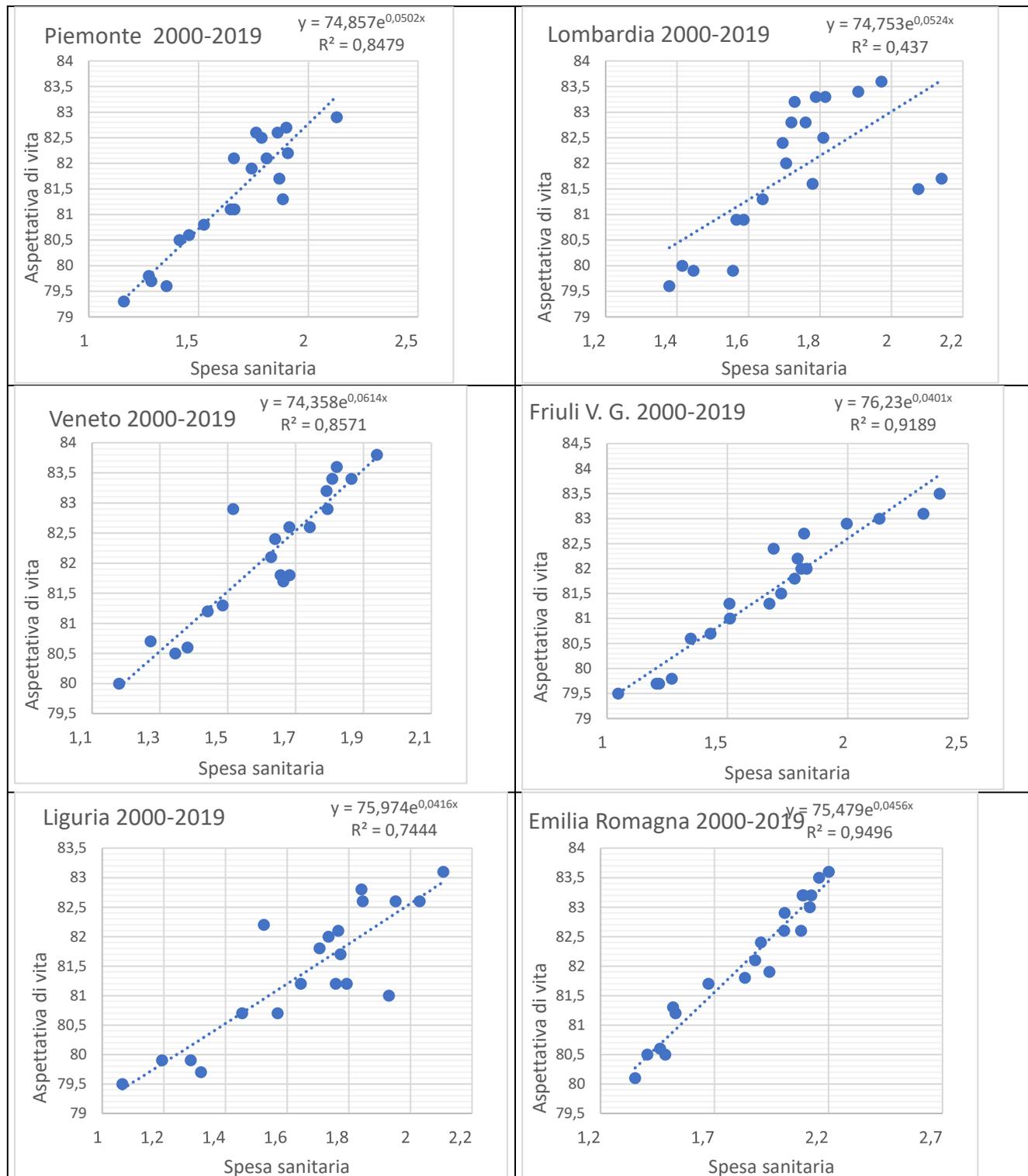
Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane. 2018. *Le disuguaglianze di salute in Italia*. <<https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato4663168.pdf>>.

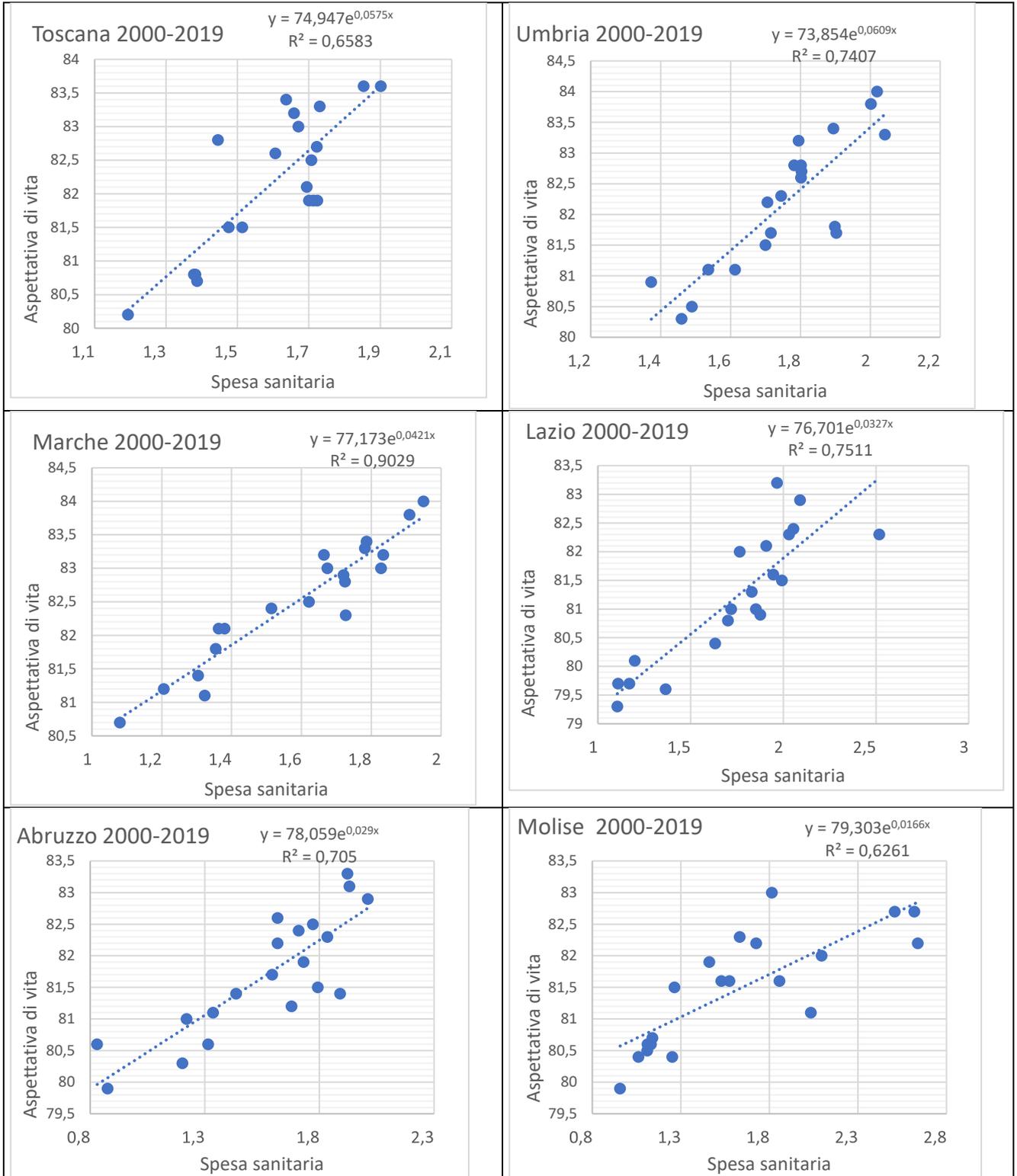
Petretto, Alessandro. 2023. *Autonomia differenziata e finanziamento delle regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*. Società italiana di economia pubblica, n. 110.

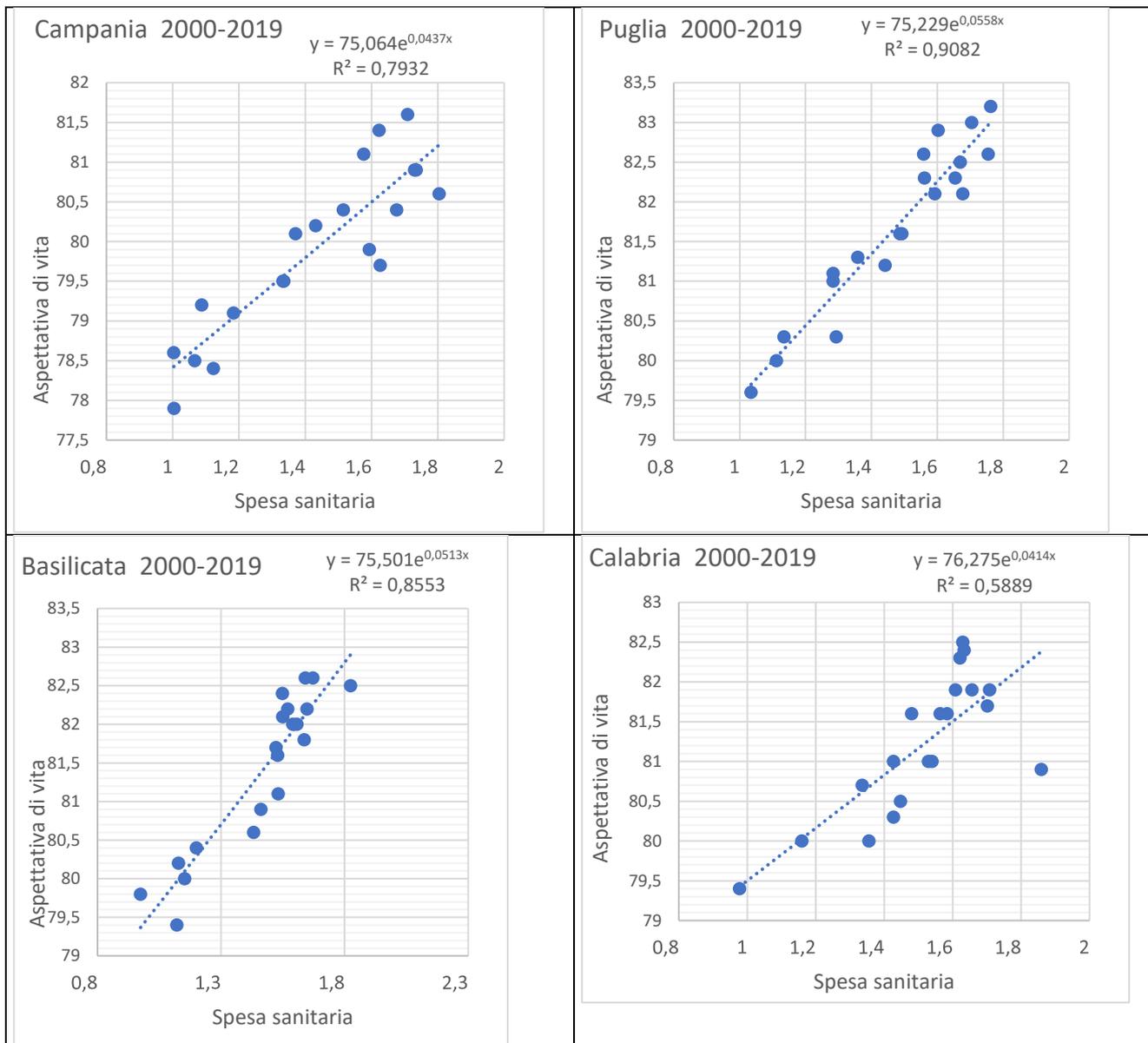
Russo, Pierluigi, Tommaso Staniscia e Ferdinando Romano. 2019. "Il valore della spesa sanitaria in Italia dal 1990 al 2016." *GIHTAD*. 12:1-6.

Tengs, Tammy O., Miriam E. Adams, Joseph S. Pliskin, Dana Gelb Safran, Joanna E. Siegel, Milton C. Weinstein e John D. Graham. 1995. "Five-hundred life-saving interventions and their cost-effectiveness." *Risk Analysis*. 3:369-390.

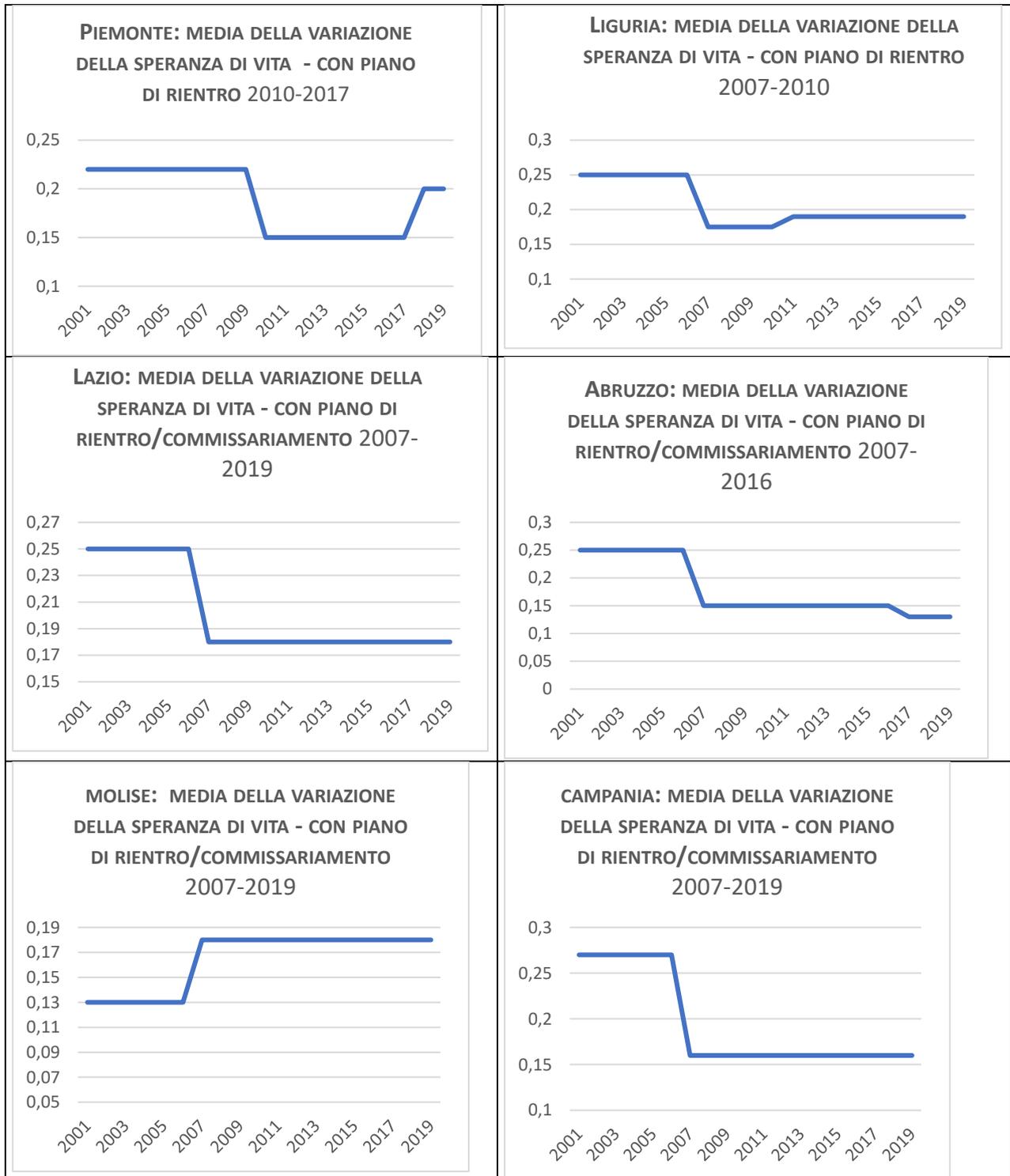
Appendice 1

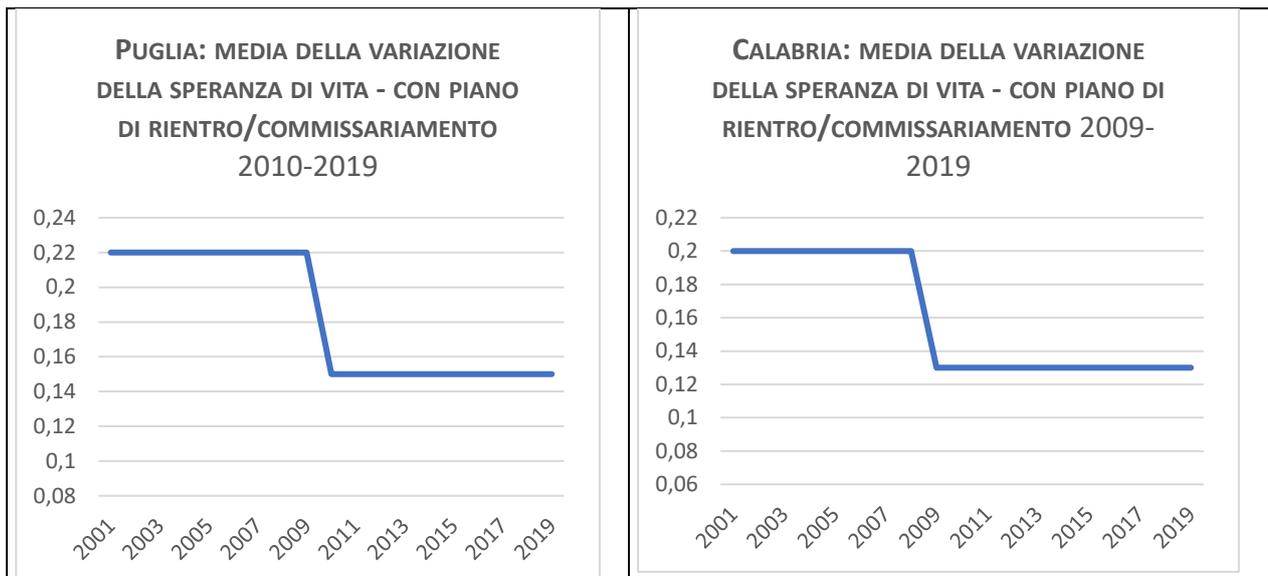






Appendice 2. Solo regioni a statuto ordinario che hanno avuto piani di rientro





* * *

ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE: UN *EXCURSUS* STORICO E COMPARATIVO DELLE PROGRAMMAZIONI EUROPEE DAL 1988 AL 2020

Alessandro De Iudicibus (*)

Abstract: Dalla fine degli anni Ottanta la politica di coesione rappresenta uno degli strumenti principali adottati dall'Unione europea per riequilibrare i divari esistenti tra le regioni dell'Ue. Dal 2000 è organizzata in cicli settennali e l'impianto strategico generale di ciascun ciclo è definito dal documento di orientamento generale, denominato Accordo di partenariato. La politica europea di coesione è stata finora un successo nei Paesi dell'Europa orientale, mentre la stessa cosa non si può dire negli Stati membri dell'Europa meridionale (Italia e Grecia) e sud-occidentale (Spagna e Portogallo). Dal 2001 abbiamo assistito ad un aumento del Pil *pro capite* dei Paesi dell'Est-Europa segnando un notevole avvicinamento alla media Ue, diversamente nei Paesi dell'Europa meridionale abbiamo verificato una dinamica di stagnazione. Questo processo, chiamato dagli esperti "trappola dello sviluppo", rappresenta un'evidenza delle politiche di coesione. L'intento di questo lavoro è quello di tracciare un quadro storico dell'evoluzione dell'orientamento della politica europea, soffermandosi particolarmente sulle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020. In vista delle nuove sfide in ottica Pnrr, bisogna avere un effettivo cambio di rotta nella gestione dei fondi Ue. L'Italia non può più permettersi il malfunzionamento della distribuzione delle risorse Ue, bisogna avere il coraggio di identificare quei progetti che effettivamente possono rappresentare un volano di crescita per il Paese.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *L'evoluzione dei fondi strutturali europei.* – 3. *Le programmazioni comunitarie.* – 4. *La politica di coesione in Italia.* – 5. *La capacità di spesa.* – 6. *La politica di coesione 2007-2013 in Italia.* – 7. *La politica di coesione 2014-2020 in Italia.* – 8. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Il lavoro ha come suo intento quello di confrontare lo stato di attuazione dei programmi e degli interventi della Politica di coesione in Italia, sia per la componente europea che per quella nazionale, ripercorrendo le fasi salienti della strategia comunitaria, partendo dalla descrizione delle programmazioni che si sono succedute nel tempo. In particolare, tracciamo un quadro storico dell'evoluzione dell'orientamento della politica europea, con la scelta dei settori nevralgici individuati nelle varie fasi e gli obiettivi ad essi connessi, fino ad arrivare all'ultima programmazione 2014-2020. Dopo una breve introduzione sui principali strumenti finanziari utilizzati per implementare la politica regionale europea e sul meccanismo che permette agli Stati membri di accedere ad essi, si forniscono delle statistiche descrittive sulla ripartizione dei fondi tra gli Stati membri, per ciascuna delle programmazioni analizzate. Alla luce delle criticità emerse durante i vari periodi di programmazione, il lavoro pone la sua attenzione su di un fenomeno, di cui l'Italia risente in modo particolare, ossia quello della "trappola dello sviluppo".

Per gli economisti si ha "trappola dello sviluppo" quando una regione svantaggiata a seguito di investimenti pubblici comincia a crescere ma solo fino ad un certo punto, dopo di che la tendenza si arresta o addirittura si inverte. In Italia questo fenomeno è particolarmente evidente nel Mezzogiorno, infatti se si considerano i dati del Pil *pro capite* dal 2001 al 2019 notiamo che la Provincia di Bolzano ha avuto una crescita del 0,63%, la Lombardia del 0,17%, l'Emilia-Romagna dello 0,02%, mentre le regioni del Sud hanno avuto tutte un calo: Molise (-0,50%), Sicilia (-0,48%), Campania (-0,41%), Calabria, con l'unica eccezione della Basilicata con un +0,42% (1). Quindi il problema del divario Nord-Sud si amplia sempre di più e neanche le ingenti risorse delle politiche sono riuscite a colmare questo *gap*.

2. *L'evoluzione dei fondi strutturali europei*

L'Unione europea nel suo lungo percorso da comunità economica a comunità politica si è dotata di diversi strumenti finanziari per l'implementazione e lo sviluppo dei suoi obiettivi. Nel corso degli anni, quindi, anche i fondi hanno seguito l'evoluzione della "Comunità" con profonde e dettagliate riforme, che hanno rispecchiato le diverse priorità dei momenti storici. Ciò nonostante, l'obiettivo di fondo da sempre è costituito dalla realizzazione di un'integrazione basata sulla riduzione del divario economico e sociale tra i territori.

(*) Ricercatore presso il Dipartimento di economia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

(1) Fonte: Rapporto triennale sulla Coesione nell'Ue pubblicato dalla Commissione europea.

La strategia intrapresa dalla Comunità europea può essere ricostruita distinguendo tre fasi principali che l'hanno caratterizzata: una politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni, nata all'inizio degli anni Settanta con l'istituzione del Fesr; una politica strutturale contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988; infine, la fase dello sviluppo di una politica di coesione economica e sociale, consistente nel perseguimento di una società europea più equa, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale.

Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee l'esigenza di una politica regionale comunitaria non era avvertita come un'esigenza primaria, in quanto, almeno inizialmente, il divario economico e sociale tra le diverse aree, non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti. Il Trattato di Roma riconosceva agli Stati membri la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegnava alla Commissione soltanto un compito di vigilanza sulla erogazione degli stessi (Monti 2005).

Soltanto con la Conferenza del 1972 tenutasi a Parigi i Capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche e invitarono la Comunità europea a creare un fondo per lo sviluppo regionale. Pertanto, venne istituito il Fesr (Fondo europeo sviluppo regionale) (2) con il compito di attuare una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quelle nazionali e non sostitutiva: l'obiettivo era il trasferimento di denaro dalle regioni sviluppate verso quelle più arretrate per migliorare le strade e le comunicazioni, favorire gli investimenti e creare posti di lavoro. È da questo momento che ha inizio la programmazione di interventi strutturali concentrati in particolari settori da realizzare in zone della Comunità aventi svantaggi strutturali. In particolare, con la prima programmazione 1975-1977 le risorse finanziarie messe a disposizione assorbivano circa il 4% del bilancio comunitario.

In effetti, già il Trattato di Roma aveva previsto la possibilità di utilizzare altri strumenti per le politiche di intervento regionale, quali il Fse (Fondo sociale europeo) e il Bei (Banca europea per gli investimenti), ma il Fesr rappresenta sicuramente lo strumento più importante, intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale con lo scopo di ridurre gli squilibri regionali della Comunità. In particolare, quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale, operando essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, sia in favore delle attività produttive che per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, purché connesse alle attività produttive. Erano gli stessi Stati membri in totale autonomia a stabilire i criteri di definizione delle aree agevolabili e le quote di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza (Bruzzo 2000, 84-98). Si dovrà attendere il 1979 con l'emanazione del regolamento n. 214/1979 per vedere riconosciuto alla Commissione un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. Nel 1984 il Fondo ha subito un'importante revisione allo scopo di ridisegnare il sistema di erogazione dei finanziamenti e grazie alla quale si assiste al passaggio dal sistema dei "fuori quota" (la Commissione poteva utilizzare una quota aggiuntiva nella misura del 5% del Fesr per poi disporne sulla base delle proprie valutazioni) al sistema delle "forcelle" (i finanziamenti a favore di ogni Stato venivano aumentati fino ad un certo limite massimo per periodi di tre anni in una misura definita sulla base delle priorità e dei criteri stabiliti dalla Commissione).

La vera e propria riforma dei Fondi strutturali, risalente al 1988, fu possibile solo grazie alla "dichiarazione politica" esplicitata nell'Atto unico europeo del 1986: le disparità regionali furono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo, e quindi per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Su proposta del Presidente della Commissione, Jacques Delors, i capi di Stato e di Governo adottarono un piano d'azione che consentì di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992, avviando così una prima riforma dei fondi strutturali.

Contestualmente a tale riforma furono emanati cinque nuovi regolamenti: il regolamento quadro n. 2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/Cee (Fesr), 4255/88/Cee (Fse), 4256/88/Cee (Feaog – Sezione orientamento). La riforma ha introdotto, inoltre, i quattro principi fondamentali sui quali si basano i fondi strutturali, ovvero: principio della concentrazione (sulle regioni più povere), principio della *partnership* (partecipazione di partner regionali e locali), principio di addizionalità (la spesa Ue non deve sostituire quella nazionale), principio della programmazione (programmazione pluriennale). Nel 1988 il Consiglio europeo ha stanziato 64 miliardi di Ecu ai fondi strutturali per un periodo di cinque anni adottando il primo regolamento che integra i fondi strutturali.

(2) Regolamento n. 724/7 (da ora Fesr).

3. Le programmazioni comunitarie

La programmazione 1988-1993

La riforma dei fondi strutturali trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire:

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da Fesr, Fse, Feaog);
- Obiettivo 2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriali (finanziato da Fesr, Fse);
- Obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal Fse);
- Obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal Fse);
- Obiettivo 5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento);
- Obiettivo 5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento).

Per conseguire tali obiettivi la Comunità europea aumentò il bilancio dei fondi strutturali da 6,4 miliardi di Ecu nel 1988 a 20,5 miliardi di Ecu l'anno nel 1993 (quota relativa passata dal 16% a circa il 31% del bilancio dell'Ue). Dopo cinque anni dalla entrata in vigore della programmazione 1988-1993 la Commissione europea provvide a revisionare tutta la disciplina dei fondi strutturali con l'intento di ridisegnare tutti i criteri di assegnazione delle risorse onde evitare l'inutilizzo delle risorse stanziato dovuto ad alcune carenze gestionali degli enti preposti. Nella tabella 1 vengono riportati per ciascuno Stato dell'Unione la ripartizione dei singoli fondi strutturali.

Tabella 1. Ripartizione per Stati dei finanziamenti dei fondi strutturali, 1986 (in milioni di Ecu)

Stati Membri	FEGOA-Orientamento		FSE		FESR		Totale		Tot.su popolazione al 1986
	Mln-ECU	%	Mln-ECU	%	Mln-ECU	%	Mln-ECU	%	ECU
Germania	117,6	14,8	133,8	5,9	92,6	3,7	344	6,2	5.64
Belgio	20,9	2,6	72,6	3,2	29,5	1,2	123	2,2	12.48
Danimarca	21,9	2,8	80,4	3,5	18,9	0,8	121,2	2,2	23.69
Spagna	3	0,4	176	7,8	314,3	12,7	493,3	8,9	12.82
Francia	188,6	23,7	331,5	14,6	219	8,8	739,1	13,3	12.76
Grecia	89,9	11,3	102,8	4,5	309	12,4	501,7	9	50.43
Irlanda	65,2	8,2	198,9	8,8	79,3	3,2	343,4	6,2	97.17
Italia	173,8	21,9	452,1	19,9	712	28,7	1337,9	24,1	23.64
Lussemburgo	2,3	0,3	1,4	0,1	0,1	0	3,8	0,1	10.35
Olanda	20,6	2,6	48,9	2,2	13,1	0,5	82,6	1,5	5.69
Portogallo	4	0,5	109,1	4,8	188,8	7,6	301,9	5,4	30.10
Regno Unito	86,9	10,9	561,5	24,7	506,7	20,4	1155,1	20,8	20.40
Totale	794,7	100	2269	100	2483,3	100	5547	100	17.12

Fonte: Elaborazione su dati della Commissione europea.

La programmazione 1994-1999

Nel 1993 la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei fondi strutturali. Con il documento noto come *Pacchetto Delors II* la Commissione sottolineò la validità di fondo dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988, ma fece emergere anche la necessità di apportare dei miglioramenti nella semplificazione delle procedure, nella trasparenza e nel controllo finanziario. Pertanto, anche in questa programmazione furono fissati specifici obiettivi:

- Obiettivo 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Esso interessava il 26% della popolazione comunitaria e ad esso erano destinati oltre 2/3 dei finanziamenti (finanziato da Fesr, Fse, Feaog);

- Obiettivo 2: riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale. Esso interessava il 16,4% della popolazione comunitaria e ad esso era destinato l'11% dei mezzi finanziari complessivi (finanziato da Fesr, Fse);

- Obiettivo 3: lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (questo obiettivo ingloba i precedenti ob. 3 e 4). Ad esso era destinato il 9,4% delle risorse totali (finanziato dal Fse);

- Obiettivo 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione. A questo obiettivo era destinato il 1,6% del totale delle risorse (finanziato dal Fse);

- Obiettivo 5a: adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della Pac); ristrutturazione del settore della pesca. A questo obiettivo era dedicato il 4,4% delle risorse complessive (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento);

- Obiettivo 5b: promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali. Il 5% del totale dei finanziamenti era destinato a questo obiettivo, che copriva l'8,8% della popolazione comunitaria (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento).

- Obiettivo 6: aree a bassa densità di popolazione. Esso, coinvolgendo solo lo 0,4% degli abitanti della Comunità, comprendeva lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive (Bruzzo 2000, 84-98).

In questo periodo di programmazione furono destinati circa 168 miliardi (3) di Ecu su 5 anni per i fondi strutturali e il Fondo di coesione; i fondi hanno rappresentato nel periodo 1993-1999 un terzo del bilancio comunitario e più del 35% se si considera anche il Fondo di coesione. I Paesi che maggiormente beneficiarono dei finanziamenti europei furono Spagna (23%), Italia (14%), Grecia e Portogallo (entrambi con il 10%) ai quali si aggiunse la Germania (14%) dopo l'unificazione avvenuta nel 1989. Tra il totale dei finanziamenti bisogna sottolineare il ruolo del Fse, che ha rappresentato il 30% circa degli interventi strutturali della Comunità, rispetto al 31% del periodo precedente, destinando la maggior parte dei fondi alla Spagna (20%) e alla Germania (poco meno del 16%). Un'ulteriore novità introdotta nel 1993 è relativa all'aumento del numero delle iniziative comunitarie. Nel periodo 1994-1999 furono finanziate 13 iniziative comunitarie per un totale di 400 programmi presentati dagli Stati membri (4), che disponevano di circa il 9% della dotazione finanziaria dei fondi strutturali. Qui di seguito si riportano (tab. 2) le cifre corrispondenti ai finanziamenti ricevuti da ciascuno Stato membro per ogni obiettivo individuato sul territorio di questo.

(3) Nel 1995, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea, i fondi strutturali sono stati estesi anche ai tre nuovi Paesi – Finlandia, Austria e Svezia – aggiungendo queste risorse al totale comunitario iniziale.

(4) Interreg II, Leader II, Urban, Emploi, Regis II, Adapt, Rechar II, Resider II, Konver, Retex, SME, Pesca, Peace. Regione Marche, Iniziative comunitarie, in <www.europa.marche.it>.

Tabella 2. Ripartizione per Stati dei finanziamenti per obiettivi, dati 1994-1999 (mln di Ecu)

Stati	Ob.1	Ob.2	Ob.3	Ob.4	Ob.5a agric.	Ob.5b Pesca	Ob. 5b	Ob.6	Totale e ValoriTot.su in % pop.1994 (ECU)	pop.1994 (ECU)
Belgio	730	341	396	69	170	25	77	-	1808 (1.3)	179.00
Danimarca	-	119	263	38	127	140	54	-	741 (0.5)	142.59
Germania	13640	1566	1681	260	1070	75	1227	-	19519 (14.1)	239.97
Grecia	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980 (10.1)	1330.04
Spagna	26300	2415	1474	369	326	120	664	-	31668 (22.9)	806.89
Francia	2190	3769	2562	641	1746	190	2236	-	13334 (9.6)	225.60
Irlanda	5620	-	-	-	-	-	-	-	5620 (4.1)	1568.45
Italia	14860	1462	1316	399	681	134	901	-	19753 (14.3)	347.50
Lussemburgo	-	15	21	1	31	1	6	-	75 (0.1)	187.41
Paesi Bassi	150	650	923	156	118	47	150	-	2194 (1.6)	143.01
Portogallo	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980 (10.6)	1401.59
Regno Unito	2360	4580	3377		186	89	817	-	11409 (8.3)	197.43
Austria	162	99	329	60	386	2	403	-	1441 (1)	181.74
Finlandia	-	179	254	83	331	23	190	450	1510 (1.1)	297.37
Svezia	-	156	342	170	90	39	135	247	1179 (0.9)	134.82
EUR-15	93972	15351	12938	2246	5262	885	6860	697	138211	372.36

Fonte: Elaborazione su dati Commissione europea, Relazione sullo stato della Coesione fra gli Stati membri, Bruxelles, 1996.

Dal ciclo terminato nel 1999 emerse, in primo luogo, una importante lacuna nella valutazione dei programmi strutturali e del loro impatto, in particolare sull'agricoltura e sulle aree rurali. Sicuramente rispetto al primo periodo di programmazione lo sforzo valutativo fu più consistente, ma comunque non all'altezza di quanto sarebbe stato necessario (Mantino, Pesce e Monteleone 2000, 12). Nonostante i problemi riscontrati, non sorse, comunque, alcun dubbio sul cospicuo contributo dato dai Fondi strutturali alla riduzione delle disparità regionali e alla creazione di una base economica più forte in tutta l'Ue.

La programmazione 2000-2006

Il 24-25 marzo 1999 il Consiglio europeo, riunitosi a Berlino, pose le basi per la programmazione 2000-2006, approvando un pacchetto di interventi noto come "Agenda 2000". Gli interventi previsti dal nuovo ciclo di programmazione (settennio 2000-2006) furono caratterizzati dalla maggiore concentrazione geografica e finanziaria, dalla gestione più decentrata, da controlli rafforzati e dall'incremento dell'efficacia.

I principi della riforma dei fondi strutturali si possono riassumere in tre tappe fondamentali:

- la Comunicazione della Commissione europea "Agenda 2000" (1997);
- il Trattato di Amsterdam (1997);
- il Consiglio europeo di Berlino (1999).

Le fonti di finanziamento in tale programmazione si possono contraddistinguere in fondi comunitari (Fse: Fondo sociale europeo, Fesr: Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Feaog: Fondo europeo per l'agricoltura, orientamento e garanzia, Sfop: Strumento finanziario di orientamento per la pesca) e il Fondo di coesione. In base agli accordi del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i fondi strutturali e il Fondo di coesione stanziati per il periodo 2000-2006 furono complessivamente di circa 213 miliardi di euro, 195 per i fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione. Tale importo rappresentava il 33% degli stanziamenti per impegni sul bilancio comunitario. La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia 29,656 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 contro i 22,475 miliardi di euro per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%.

Per la definizione della struttura della nuova programmazione comunitaria, furono fissati tre punti principali:
(5)

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentavano ritardi nello sviluppo. In termini geografici, le regioni che rientrarono nell'obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 furono quelle in cui il prodotto interno lordo (Pil) *pro capite* era inferiore al 75% della media comunitaria. Il Pil fu misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 marzo 1999. La dotazione 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 fu di 22,122 miliardi di euro contro i 16,195 miliardi di euro per il periodo 1994-1999. Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrarono nell'obiettivo 1 furono la Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunse il Molise in sostegno transitorio o *phasing out* (6). I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo furono il Fesr, il Fse, il Feaog, lo Sfop. A questo obiettivo fu destinato il 69,7% dei fondi strutturali.

- Obiettivo 2: sostenere la riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da problemi strutturali (finanziato dal fondo strutturale Fesr). Gli interventi dell'obiettivo 2 furono pianificati attraverso il Documento unico di programmazione (Docup) (7). La ripartizione degli stanziamenti dell'Obiettivo 2 fra gli Stati membri fu effettuata esclusivamente sulla base della popolazione ammissibile: si decise di considerare che ogni abitante di zona ammissibile avrebbe beneficiato di un tasso aiuto identico pari a 41,4 euro l'anno. Il regolamento n. 1260/99 fissava al 18% il massimo della popolazione della Comunità rientrante nell'obiettivo 2, a questo obiettivo venne destinato l'11,5% dei Fondi strutturali (Fesr, il Fse, il Feaog, di cui all'Italia 2,522 miliardi di euro così ripartito: 2,145 miliardi di euro per le zone ammissibili all'Obiettivo 2; 377 milioni di euro quale forma di aiuto transitorio.

- Obiettivo 3: sostenere l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione per le regioni escluse dall'Obiettivo 1. Esso si inquadrava nella strategia europea per l'occupazione e fungeva da quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane. Raggruppava gli Obiettivi 3 e 4 della precedente programmazione (finanziato dal Fse). A questo obiettivo fu destinato il 12% dei fondi strutturali. In particolare, l'Italia beneficiò, a titolo dell'Obiettivo 3, di una dotazione di 3,744 miliardi di euro, contro i 1,869 miliardi di euro del periodo 1994-1999. Inoltre, la programmazione 2000-2006 stabilì una riduzione del numero di iniziative comunitarie, che dalle 13 del periodo 1994-1999 diminuirono a 4 per il periodo 2000-2006. Le nuove iniziative furono:

- Interreg III, al fine di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- Leader+, legato lo sviluppo rurale;
- Equal, per intraprendere nuove strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro;
- Urban II, per favorire la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi.

Di seguito (tab. 3), si riporta la ripartizione dei finanziamenti che ogni Stato membro ha attenuto per ogni obiettivo, compreso quello in *phasing out*.

(5) Regolamento (Ce) n. 1260/1999.

(6) Per sostegno transitorio, o *phasing out*, si intende l'aiuto dato alle regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo di programmazione 1994-1999 e che non lo sono più per il 2000-2006.

(7) Rientravano nell'obiettivo 2 le seguenti zone: zone industriali con tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria, percentuale di posti di lavoro nel comparto industriale superiore alla media comunitaria e flessione dell'occupazione nel settore industriale; zone rurali con scarsa densità di popolazione o elevato tasso di occupati in agricoltura, abbinati a un elevato tasso di disoccupazione o a una diminuzione della popolazione; zone urbane che presentano almeno uno dei seguenti criteri: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata, elevato livello di povertà, ambiente degradato, criminalità e delinquenza, basso livello di istruzione; zone dipendenti dalla pesca con una quota significativa di occupati nel settore pesca e diminuzione dei posti di lavoro nello stesso settore.

Tabella 3. Ripartizione dei fondi strutturali 2000-2006 per Stato membro (mln €)

Stati	Ob 1 (mln/€)	Sostegno Transitorio	Ob. 2 (mln/€)	Sostegno Transitorio (ex Ob.2 e5b) (mln/€)	Ob 3 (mln/€)	SFOP (mln/€)	Totale complessivo e valori % (mln/€)	Totale su pop.2000 (€)
Belgio	-	625	368	65	737	34	1.829 (1)	178.63
Danimarca	-	-	156	27	365	197	745 (0.4)	139.77
Germania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156 (15.3)	2582.23
Grecia	20.961	-	-	-	-	-	20.961 (11.4)	523.37
Spagna	37.774	352	2.553	98	2.14	200	43.087 (23.5)	1023.15
Francia	3.254	551	5.437	613	4.54	225	14.62 (0.01)	166.49
Irlanda	1.315	1.773	-	-	-	-	3.088 (1.7)	817.46
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484 (15.5)	500.39
Lussemburgo	-	-	34	6	38	-	78 (0.01)	179.89
Paesi Bassi	-	123	676	119	1.686	31	2.635 (1.4)	166.10
Austria	261	-	578	102	528	4	1.473 (0.8)	184.07
Portogallo	16.124	2.905	-	-	-	-	19.029 (10.4)	1856.66
Finlandia	913	-	459	30	403	31	1.836 (1)	770.87
Svezia	722	-	354	52	720	60	1.908 (1)	215.32
Regno Unito	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635 (8.5)	265.97
Totale	127.543	8411	19733	2.721	24.05	1.106	183.564	327.57

Fonte: Ns. elaborazione su dati Commissione europea, Direzione generale politica regionale e coesione.

La programmazione 2007-2013

Il settimo programma, rispetto a quelli che lo hanno preceduto, pone una maggiore attenzione ai temi della crescita e della occupazione, secondo le nuove esigenze degli Stati membri e dell'Unione intera in concomitanza con un sempre più difficile contesto economico generale. È da tenere in considerazione che la programmazione 2007-2013 doveva tener conto dell'allargamento a ben 12 nuovi Paesi (8), la maggior parte dei quali ben più poveri dei 15; pertanto dopo un'ampia consultazione nel febbraio del 2004 si avviò un processo cui seguì la pubblicazione del "Terzo rapporto sulla coesione europea" riguardante la valutazione dei risultati delle politiche di coesione e gli orientamenti sulla riforma dei fondi strutturali, mentre nel luglio 2004 furono avanzate proposte di regolamento dei fondi. Le maggiori preoccupazioni per la Comunità europea, durante la fase di programmazione, riguardarono soprattutto le regioni appartenenti all'obiettivo 1 dell'Ue a 15, giacché, con l'esperienza maturata nel corso della programmazione 2000-2006, si temeva la perdita di ingenti contributi necessari al loro sviluppo dal momento che l'ingresso dei nuovi membri avrebbe determinato una riduzione del Pil *pro capite* dell'intera Ue e dunque del parametro soglia che determinava la ripartizione delle risorse.

Nel febbraio 2005 furono approvate, da parte della Conferenza unificata, le "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013", nelle quali Stato, regioni, enti locali decisero di cogliere l'occasione del Quadro per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie (9).

Nel luglio del 2006 con il regolamento del Consiglio europeo n. 1083/2006 che abrogava il precedente regolamento (Ce) n.1260/1999 furono disposte le linee generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione. Le Linee guida stabilirono un percorso di scrittura in tre fasi: valutazione dei risultati 2000- 2006, confronto strategico tra centro e regioni; stesura del Quadro.

(8) Allargamento a 25 Stati membri.

(9) Art. 27 del regolamento generale Ce 1083/2006 sui fondi strutturali.

Gli obiettivi dell'attuale programmazione possono pertanto essere riassunti in 3 macroaree all'interno dei quali sono state definite le 10 priorità tematiche del Quadro, con uno stanziamento di circa 347 miliardi di euro (10).

- Obiettivo 1 (Convergenza): sviluppare i circuiti della conoscenza. Questo obiettivo ha il compito di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e d'occupazione. I settori d'intervento sono i seguenti: qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell'ambiente nonché efficienza amministrativa. Il finanziamento è effettuato tramite Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse) e Fondo di coesione. Le risorse globali destinate a questo obiettivo ammontano all'81,54% del totale.

- Obiettivo 2 (Competitività e occupazione): accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori. Questo obiettivo punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività, l'occupazione e le attrattive delle regioni. Il finanziamento è effettuato tramite Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo. Le regioni ammissibili a questo obiettivo sono:

a) quelle che nel periodo di programmazione 2000-2006 beneficiarono dei finanziamenti per la convergenza e che nel nuovo ciclo non soddisfano più i criteri di ammissibilità dell'obiettivo convergenza, soprattutto a causa dell'allargamento dell'Ue verso Est. Tali regioni usufruiscono di un finanziamento transitorio, ed è compito della Commissione selezionare e adottare l'elenco delle regioni ammissibili valido dal 2007 al 2013;

b) tutte le altre regioni dell'Ue non rientranti nell'obiettivo "Convergenza".

Inoltre, per quanto riguarda i programmi finanziati dal Fse, l'attenzione da parte della Commissione si è rivolta a quattro priorità in linea con gli orientamenti formulati nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (Seo): accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, potenziare l'accesso all'occupazione, rafforzare l'inserimento sociale e avviare riforme nel settore dell'occupazione e dell'inserimento. A questo obiettivo è stato destinato il 15,95% del totale delle risorse equamente ripartite tra Fse e Fesr.

- Obiettivo 3 (Cooperazione territoriale europea): potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza. Questo obiettivo ha il compito di rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, basandosi sulla precedente iniziativa interregionale con l'ausilio del Fesr. L'obiettivo consiste nel promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di piccole e medie imprese. La cooperazione è orientata su ricerca, sviluppo, società dell'informazione, ambiente, prevenzione dei rischi e gestione integrata delle acque. Sono ammissibili a questo obiettivo le regioni situate lungo le frontiere terrestri interne e talune frontiere esterne, nonché alcune frontiere marittime adiacenti. Le risorse destinate a questo obiettivo ammontano al 2,52% del totale (totalmente Fesr). Questo importo è suddiviso tra le diverse componenti come segue: 73,86% per il finanziamento della cooperazione transfrontaliera; 20,95% per il finanziamento della cooperazione transnazionale; 5,19% per il finanziamento della cooperazione interregionale.

Di seguito si riporta la ripartizione dei finanziamenti che ogni Stato membro ha ottenuto per ogni obiettivo (tab. 4).

(10) Rif. Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (oggi: Dipartimento per le politiche di coesione), Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2); Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3); Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4); Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8); Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

Tabella 4. Ripartizione dei fondi strutturali 2007-2013 per Stato membro (€)

Country	Convergence (Ob.1) (mln/€)	European Ter- ritorial Coope- ration (Ob.3) (mln/€)	Na (mln/€)	Regional Competi- tiveness and Em- ployment (Ob.2) (mln/€)	Totale e valori % (mln/€)	Totale su pop.2007 €
Bulgarija	6.674	0	0	0	6.674 (1.9)	881.33
Belgique-België	638	0	0	1.425	2.063 (0.6)	194.91
Ceska Republika	26.115	0	0	425	26.540 (7.6)	2588.20
Danmark	0	0	0	510	510 (0.1)	93.63
Deutschland	16.079	0	0	9.409	25.488 (7.3)	309.64
Eesti	3.403	0	0	0	3.403 (1.0)	2534.03
Ellada	19.575	0	0	635	20.210 (5.8)	1813.57
España	26.180	0	0	8.469	34.649 (10)	773.68
EU Cross-Border	0	7.885	0	0	7.885 (2.3)	15.82
France	3.191	2	0	10.254	13.446 (3.9)	300.26
Hrvatska	558	0	195	0	754 (0.2)	174.57
Ireland	0	0	0	751	751 (0.2)	173.04
Italia	21.598	0	0	6.325	27.923 (8.0)	479.58
Kypros	213	0	0	399	612 (0.2)	807.48
Latvija	4.530	0	0	0	4.530 (1.3)	2050.85
Lietuva	6.741	0	0	0	6.741 (1.9)	2074.43
Luxembourg	0	0	0	50	50 (0.01)	105
Magyarország	22.890	0	0	2.018	24.908 (7.2)	2474.43
Malta	840	0	0	0	840 (0.2)	2070.92
Nederland	0	0	0	1.660	1.660 (0.5)	101.48
Österreich	177	0	0	1.027	1.204 (0.3)	145.36
Polska	67.186	0	0	0	67.186 (19.4)	1762.23
Portugal	20.473	0	0	939	21.412 (6.2)	2032.93
România	19.058	0	0	0	19.058 (5.5)	901.92
Slovenija	4.101	0	0	0	4.101 (1.2)	2039.92
Slovenska Repu- blica	11.039	0	0	457	11.496 (3.3)	2139.52
Suomi/Finland	0	0	0	1.596	1.596 (0.5)	302.45
Sverige	0	0	0	1.626	1.626 (0.5)	178.42
United Kingdom	2.912	0	0	6.978	9.891 (2.8)	161.94
Totale	284.172	7.887	195	54.952	347.206	696.93

Fonte: Elaborazione su dati Politica regionale-Inforegio.

La programmazione 2014-2020

Le politiche per la coesione relative al ciclo di programmazione 2014-2020 sono finanziate da risorse che provengono sia da fondi europei, ai quali è associato un cofinanziamento nazionale, sia da fondi nazionali.

Tali risorse rispetto alla dotazione originaria sono state rimodulate e integrate nel 2021 dalle risorse straordinarie stanziare dall'Europa per il contrasto all'emergenza Covid-19 e in particolare da quelle relative al pacchetto *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-Eu).

L'intera programmazione è regolamentata dal regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Il regolamento individua 11 obiettivi tematici, in particolare: a) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; b) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; c) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; d) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; e) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; f) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; g) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; h) Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; i) Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; l) Investire nell'istruzione, formazione e

formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; m) Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli *stakeholders* e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente. Alla base di tale programmazione, ritroviamo come documento guida la strategia "Europa 2020". Ciascuno degli 11 obiettivi tematici sono sostenuti dai fondi strutturali e di investimento europei (Sie) (11). Nell'ambito della finalità generale della coesione, ciascuno dei fondi strutturali persegue specifiche missioni, disciplinate dal regolamento (Ue) n. 1303/2013. Circa un terzo del budget totale dell'Ue è destinato alla politica di coesione, tanto che nel periodo di bilancio 2014-2020 erano stati assegnati più di 300 miliardi di euro a tutti i 28 Stati membri. Queste risorse hanno finanziato centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa, attraverso i 5 fondi strutturali e di investimento europei (fondi Sie), con l'obiettivo di creare posti di lavoro e un'economia e un ambiente europeo sostenibile e sano.

Con la decisione di esecuzione della Commissione europea del 3 aprile 2014 (2014/190/Ue), la Commissione aveva ripartito tra gli Stati membri gli stanziamenti complessivi destinati dalla Ue alla coesione economica, sociale e territoriale, indicati, in coerenza con l'accordo generale sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, in termini di impegni, in 325,14 miliardi di euro (circa l'8% in meno rispetto al periodo 2007-2013), destinandoli all'attuazione di due soli obiettivi: a) "Investimenti per la crescita e l'occupazione"; b) "Cooperazione territoriale europea". Nel corso del 2016, (12) la Commissione ha provveduto ad un riesame delle assegnazioni totali degli Stati membri nel quadro dell'Obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione della politica di coesione, consistente nell'aumento delle risorse comunitarie complessive per la coesione economica, sociale e territoriale di 4 miliardi di euro. Gli accordi sul quadro finanziario sono stati nel tempo rimodulati e ad oggi le risorse europee sulle politiche di coesione ammontano a 532,67 miliardi di euro. Tale somma tiene in considerazione anche le risorse aggiuntive per contrastare la pandemia da Covid-19. In particolare, la politica di coesione 2014-2020 è stata chiamata a dare un importante contributo per fronteggiare le ripercussioni economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario. In particolare, nel corso del 2020, l'Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l'azione dei fondi della Politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di una flessibilità straordinaria nell'uso delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare i nuovi fabbisogni di spesa (13). Di seguito si riportano i dati sulle assegnazioni e livelli di spesa per ciascun Paese membro (fig. 1 e 2). Dai grafici si può facilmente evincere che le dotazioni sono state ingenti, il problema nasce nella capacità di spesa di tali fondi. In particolare, se osserviamo l'Italia notiamo che il Bel Paese si posiziona al secondo posto in termini di risorse globalmente assegnate (fig. 2), mentre ad oggi (14), si posiziona al quintultimo posto in termini di spesa sostenuta dai beneficiari (fig. 1).

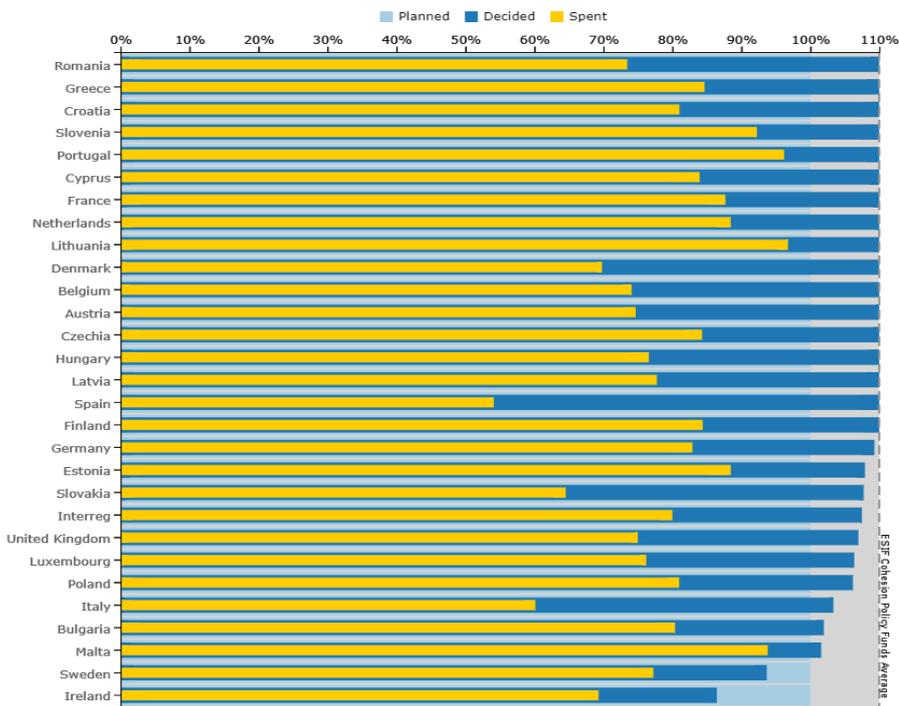
(11) I fondi Sie sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse) Fondo di coesione (Fc), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Il Regolamento delinea le modalità di attuazione della politica di coesione e individua i principi guida per la definizione delle priorità di investimento per Stati membri e regioni e, a partire dagli obiettivi generali e specifici della Strategia Europa 2020, le azioni chiave comuni a tutti i fondi Sie.

(12) Decisione di esecuzione (Ue) 2016/1941 della Commissione del 3 novembre 2016, in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1941&from=IT>>.

(13) Fonte: *Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Pnrr*. Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale.

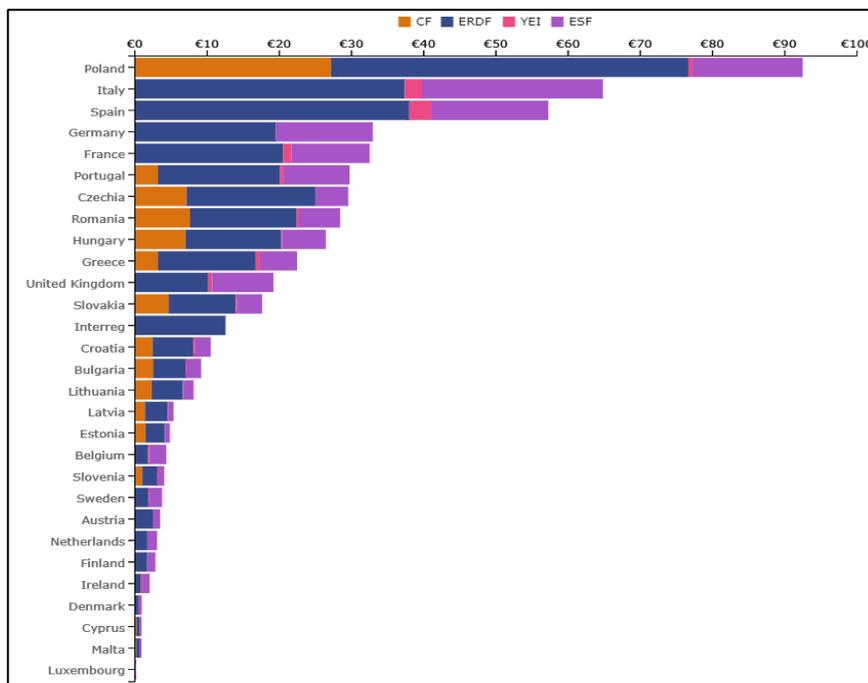
(14) I dati sono aggiornati ad aprile 2023.

Figura 1. 2014-2020: Spesa della politica di coesione per Paese, in miliardi di euro (aggiornamento al 26 aprile 2023)



Fonte: Cohesion Open Data Platform, Commissione europea, Dati al 30.09.2022, in <<https://cohesiondata.ec.europa.eu>>.

Figura 2. 2014-2020: bilancio della politica di coesione per Paese, in miliardi di euro (aggiornamento al 26 aprile 2023)



Fonte: Commissione europea, Cohesion Open Data Platform, Dati al 30 settembre 2022, in <<https://cohesiondata.ec.europa.eu>>.

4. La politica di coesione in Italia

La politica regionale europea volta a ridurre le differenze tra territori meno sviluppati rappresenta una delle esperienze più rilevanti nel panorama internazionale, sia in termini di estensione geografica sia rispetto alla sua dimensione finanziaria. Per il perseguimento delle finalità strategiche dei fondi Ue per la coesione, l'Italia ha ricevuto ingenti risorse economiche ed ha attivato anche interventi a livello nazionale e complementari alla programmazione comunitaria, finanziati con le risorse del Fondo di rotazione di cui alla l. n. 183/1987, nonché ulteriori risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione, che attua l'obiettivo costituzionale di “*rimuovere gli squilibri economici e sociali*”, in attuazione dell'art. 119, c. 5, della Costituzione (15). In questo elaborato tratteremo in particolare due delle più importanti programmazioni in termini di numero di progetti avviati e risorse ottenute, ossia quella dei periodi 2007-2013 e 2014-2020.

5. La capacità di spesa

In materia di politiche europee, la responsabilità per la loro elaborazione e implementazione è stata distribuita su vari livelli con la conseguente perdita per gli Stati nazionali del tradizionale ruolo di *decision-makers*. Al livello di *governance* centrale, quindi, si aggiunge un livello locale, regionale o provinciale. Le regioni sono chiamate a far parte del processo decisionale, cioè la definizione dell'Agenda, del processo attuativo, e della fase valutativa, agendo come *partner* piuttosto che come meri intermediari (European Commission 2009) (16). L'introduzione di questo tipo di approccio multilivello è riconducibile al contributo di Marks *et al.* (1996). Gli autori mettono in dubbio la tradizionale visione stato-centrica argomentando che la sovranità degli Stati europei è limitata dall'applicazione di processi decisionali collettivi e dalle crescenti competenze delle istituzioni sovranazionali. Si passa, quindi, ad una alternativa del modello Stato-centrico: il modello di *governance* multi-livello (Mlg) (Milio 2012; Hooge 2003). In questo modo, viene riconosciuta l'importanza del “luogo” e quindi la maggiore capacità degli attori locali di affrontare le problematiche connesse. Infatti, le motivazioni alla base di un cambiamento nei meccanismi dei processi decisionali sono da ricercare, secondo Barca (2009), nelle capacità da parte delle politiche di sviluppo *place-based* di rispondere realmente ai bisogni dei territori.

Le politiche di coesione (in particolare la 2007-2013 e 2014-2020) sono state oggetto di ricognizione e gestione delle risorse finanziarie e dall'accelerazione dei programmi di spesa, al fine di recuperare risorse inutilizzate, ottimizzarne l'impiego, e rimediare ai forti ritardi accumulatisi nell'attuazione dei programmi durante i primi anni delle programmazioni. Il pieno coinvolgimento degli enti regionali nella gestione e organizzazione delle risorse ha comportato, quindi, non pochi problemi per le amministrazioni centrali per riorganizzare le risorse e rispettare i target imposti dalla Ue. Per accelerare la capacità di spesa ed evitare il disimpegno di parte dei fondi programmati dall'Unione europea, nelle varie programmazioni abbiamo assistito ad una serie di azioni per scongiurare tale pericolo e quindi perdere ingenti risorse.

L'idea alla base del meccanismo di disimpegno automatico delle risorse è di creare, quindi, un incentivo a spendere le risorse allocate dall'Unione nei tempi prefissati, evitando così di accumulare la spesa alla fine del periodo e rendere difficoltosa l'attuazione dei programmi. Nella realtà, però, tale meccanismo potrebbe comportare una distribuzione “a pioggia” delle risorse senza accurati controlli, abbassando la qualità della spesa e dei progetti selezionati, e quindi l'efficacia totale dei fondi.

Il problema è stato sollevato soprattutto nel Mezzogiorno, dove per velocizzare la spesa ed evitare la perdita di fondi le regioni tendono a sostituire i progetti decaduti, o non realizzati, con i cosiddetti “progetti coerenti”, anche noti come “progetti sponda” (Profeti 2013). In breve, consiste nel rifinanziare progetti già avviati con altre risorse, e non previsti nella programmazione dei fondi strutturali, inserendoli nella rendicontazione finanziaria dei Por a sostituzione o integrazione di quelli decaduti o irregolari: unica condizione è che i progetti devono avere finalità analoghe. Tale artificio contabile è previsto e accettato dalla Commissione europea in casi eccezionali, ma è il ricorso massiccio da parte delle regioni che fa discutere e potrebbe comportare dei problemi in termini di efficacia (Profeti 2013).

Nonostante la politica di coesione *place-based* si basi su dei solidi fondamenti concettuali sembra che la politica di coesione abbia, secondo Barca (2009), molti limiti, tra i quali spiccano proprio la “mancanza di efficacia delle condizionalità fissate dall'Unione per l'uso di fondi, e gravi limiti nel sistema di misurazione e di valutazione dei risultati”.

Le motivazioni alla base di questa “incapacità” da parte dei governi sub-nazionali è oggetto di numerosi studi ma, dato che questo aspetto non rientra negli obiettivi della nostra analisi, per ora ci limitiamo solo ad accennare

(15) Fonte: Camera dei deputati.

(16) European Commission, The Committee of the regions' white paper on multilevel governance. Brussels, 2009.

alcuni tra i più rilevanti, segnalando dei risultati significativi per l'Italia. In letteratura, diversi autori hanno approfondito la relazione tra l'efficacia nella gestione dei fondi e il livello di qualità del governo locale individuando quale principale ostacolo a un'effettiva implementazione dei Fondi Strutturali il basso livello di capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche (Bollen 2001; Hughes, Sasse e Gordon 2004; Kun-Buczko 2004; Shoylekova 2004; Milio 2007; Del Monte *et al.* 2022).

Oltre alla capacità amministrativa, ulteriori problematiche, così come rilevato da un report pubblicato nel 2014 dalla Corte dei conti, possono essere ricondotte nel problema del coordinamento tra bilanci nazionali e bilancio dell'Ue e procedure estremamente complesse nell'applicazione delle norme e delle procedure in materia di appalti pubblici (17).

6. La politica di coesione 2007-2013 in Italia

La politica di coesione 2007-2013 ha risentito fortemente della difficoltà delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzare le risorse comunitarie secondo i tempi definiti dalle regole comunitarie, con il rischio costante del loro disimpegno.

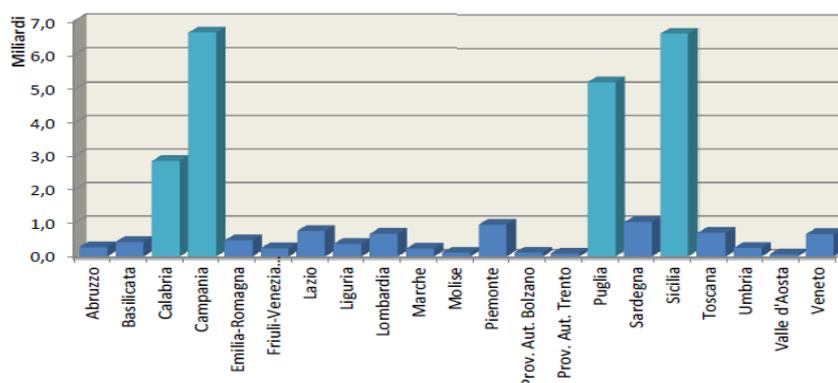
Le regioni nella fase di definizione dell'Agenda, del processo attuativo, e della fase valutativa, avrebbero dovuto intervenire come partner piuttosto che come meri intermediari (European Commission 2009).

Nella sua fase iniziale le risorse complessive messe a disposizione dall'Ue sono state di circa 308 miliardi di euro ripartite su tre obiettivi:

- 1) Obiettivo di convergenza per le regioni in ritardo di sviluppo;
- 2) Obiettivo della competitività regionale e dell'occupazione, volto a rafforzare la competitività e l'occupazione delle regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo;
- 3) cooperazione territoriale oggettiva.

In particolare, le risorse Ue assegnate all'Italia, programmate con il Quadro strategico nazionale 2007-2013, ammontavano a circa 29 miliardi di euro provenienti da due fondi comunitari (Fondo europeo di sviluppo regionale-Fesr e Fondo sociale europeo-Fse), distribuiti in 52 programmi operativi nazionali, regionali e interregionali (18). La maggior parte di queste risorse, circa il 75%, è stata assegnata all'Obiettivo di convergenza, a favore delle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, per un importo di 21,2 miliardi di euro, più 430 milioni di euro alla Basilicata (considerata in regime di abbandono graduale dell'obiettivo di convergenza) (fig. 1).

Figura 3. Totale allocazioni (Italia) 2007-2013 per regioni



Fonte: Elaborazione su dati DG Regional Policy – Inforegio.

All'Obiettivo "Competitività", che interessa tutto il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise, furono assegnati 5,4 miliardi di euro, pari al 22% delle risorse complessivamente destinate all'Italia, nonché 1 miliardo destinato alla Sardegna (in regime di *phasing-in*) e 800 milioni per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale".

(17) Corte dei conti europea, *Impiegare nel miglior modo i fondi dell'Ue: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'Ue*, Lussemburgo, Corte dei conti europea, 2014.

(18) Inizialmente, prima della rimodulazione dei Po, l'Italia definì 66 programmi, ripartiti nel modo seguente: 19 programmi per l'obiettivo "Convergenza", di cui dieci gestiti a livello regionale, sette gestiti a livello nazionale e due programmi interregionali nazionali; 33 programmi per l'obiettivo di "Competitività regionale e occupazione", di cui trentadue gestiti a livello regionale e uno a livello nazionale; 14 programmi per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Per il principio di addizionalità, in corrispondenza alle quote di risorse comunitarie che transitano dai fondi strutturali, il Qsn 2007-2013 prevedeva un ammontare pressoché pari di cofinanziamento nazionale (circa 31,6 mld di euro per il periodo di programmazione, corrispondente ad un tasso del 50%), che transita dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (19).

A tali risorse vanno aggiunti 64,4 miliardi del Fondo per le aree sottoutilizzate, a tal fine stanziati dalla legge finanziaria del 2007 (art. 1, cc. 863-866, l. n. 296/2006). Il Fondo per aree sottoutilizzate rappresenta lo strumento principale di attuazione della politica regionale nazionale, il cui utilizzo è stabilito in base agli indirizzi di politica regionale. Dal 2011, il fondo ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, emanato in attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (20). In totale l'importo complessivo delle risorse destinate alle politiche di coesione e regionali per il periodo 2007-2013 in Italia è stato pari, pertanto, a oltre 124 miliardi di euro, di cui 101,6 miliardi destinati specificamente alle aree del Mezzogiorno, come si evince dalla programmazione delle risorse del Qsn 2007-2013 (21).

Nel corso degli anni però, tale programmazione ha subito notevoli revisioni e modifiche, con la finalità di accelerare la spesa e assorbire quelle risorse che altrimenti sarebbero andate perse. La crisi di liquidità delle autorità locali (regioni e comuni) e l'impossibilità delle imprese di investire, gli stringenti vincoli del patto di stabilità interno, la latitanza di un forte presidio nazionale a supporto delle politiche regionali e l'elevato *turnover* delle autorità di gestione in alcune regioni, sono stati tutti fattori fondamentali per capire la debacle italiana. A questo si deve anche aggiungere una forte incapacità di gestione amministrativa dei fondi europei da parte degli enti pubblici per completare il quadro delle cause del ritardo.

A tutto ciò si deve aggiungere la ghigliottina della "regola del t+2", che prevedeva il definanziamento delle risorse non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento.

Al 31 dicembre 2010, dopo 4 anni di operatività dei fondi strutturali 2007-2013, lo stato di utilizzo dei fondi comunitari era molto preoccupante: l'Italia risultava essere penultima tra gli Stati membri, con una percentuale di impegni sulle risorse complessivamente disponibili del 22% e di pagamenti intorno al 12%.

Per recuperare il ritardo nell'utilizzo delle risorse comunitarie sono state adottate misure volte ad accelerare la realizzazione dei programmi cofinanziati, in particolare attraverso la fissazione di target di impegno e di spesa certificata alla Commissione europea, prevedendo una sanzione finanziaria in caso di mancato raggiungimento degli stessi, graduata in funzione della distanza dai traguardi individuati. Per recuperare tale ritardo, fu delineato un primo intervento dal Governo alla fine del 2010, con l'adozione il 26 novembre 2010 del Piano nazionale per il Sud, finalizzato allo sviluppo e al rilancio del Sud attraverso 8 priorità strategiche, di cui 3 priorità strategiche di sviluppo e 5 priorità strategiche di carattere orizzontale.

I dati di monitoraggio alla fine dei 2011, pur evidenziando ancora ritardi rilevanti rispetto agli analoghi dati del precedente periodo di programmazione 2000-2006, evidenziavano effetti positivi a seguito delle misure di accelerazione poste in essere nel 2010. In particolare, gli impegni sono passati, in un anno, complessivamente dal 20 a oltre il 42% sul totale delle risorse programmate, mentre la spesa è aumentata dal 10 al 18%. A gennaio 2011, il Cipe, con la delibera 11 gennaio 2011, n. 1, definì gli indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e la conseguente riprogrammazione dei programmi operativi, con l'obiettivo di individuare appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti di ogni programma operativo. Nel marzo 2011, il Comitato nazionale del Qsn adottò un nuovo documento "Iniziativa di accelerazione e di riprogrammazione dei Programmi comunitari 2007-2013". Con tale documento venivano definiti specifici target calcolati in rapporto alle soglie annuali n+2 delle risorse comunitarie che dovevano essere raggiunte da ciascun programma nel corso degli anni 2012 e 2013. Alla fine del 2011 il Governo Monti adottò un nuovo documento il Piano di azione coesione (Pac), inviato il 15 novembre 2011 al Commissario europeo per la politica regionale, quale risposta del Governo italiano ai ritardi nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013, specie nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Il piano, promosso dall'allora Ministro della coesione territoriale Fabrizio Barca, durante il Governo Monti, prevedeva di individuare la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel ciclo 2007-2013 e concentrare gli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), attingendo ai fondi disponibili rimodulando i programmi in maggiore ritardo di attuazione, attraverso una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dal 50 al 25 per cento. Il Piano, articolato in più fasi di riprogrammazione e aggiornamento dei programmi cofinanziati ha determinato, nel suo complesso, una rimodulazione delle risorse comunitarie e una riduzione delle risorse di cofinanziamento nazionale, per complessivi 12,1 miliardi (Barca 2013). In tabella n. 5 si riporta una sintesi delle risorse effettivamente utilizzate a valle di tutte le rimodulazioni effettuate durante il

(19) Fonte: <<https://www.camera.it>>.

(20) Fonte: Camera dei deputati.

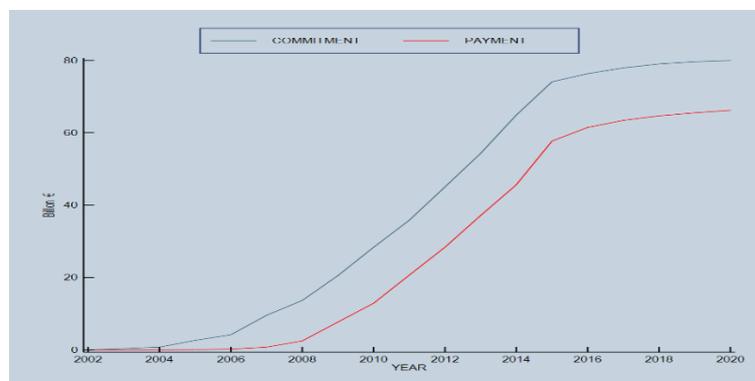
(21) Fonte: Camera dei deputati.

ciclo 2007-2013 (tab. 5). Nonostante i risultati conseguiti grazie al Piano di azione e coesione e alla deroga al patto di stabilità interno per le regioni, a giugno 2013, a sei mesi dalla chiusura del ciclo e a due anni e mezzo dalla scadenza finale per la certificazione delle spese, la spesa effettuata aveva raggiunto 19 miliardi di euro, corrispondenti al 40% delle risorse complessive. Pertanto, fu necessario procedere a nuova ricognizione dei programmi operativi attuativi dei fondi e ad una ulteriore azione di riprogrammazione delle risorse a rischio, che fu indirizzata in favore dell'occupazione giovanile, inclusione sociale, soprattutto al Sud, nonché a sostegno delle imprese.

La necessità di superare i ritardi e favorire l'avviamento del nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie 2014-2020, portò ad una ridefinizione del quadro della *governance* delle politiche di coesione, con il d.l. n. 101/2013, affidando l'azione di programmazione e coordinamento alla Presidenza del Consiglio e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale, con il compito di individuare misure di accelerazione della spesa attraverso il supporto delle *task force* istituite per aiutare le regioni con maggior ritardo d'attuazione.

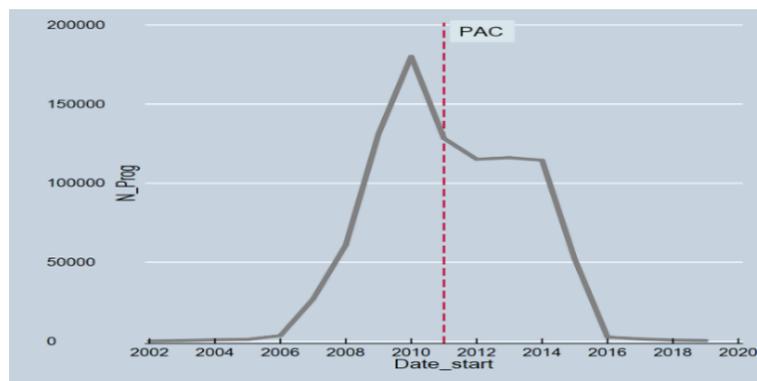
Grazie a tali misure soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno si osservò una forte accelerazione dei programmi di spesa e un miglioramento della capacità programmatrice. Ad ottobre 2017 a fronte di impegni di circa 81 miliardi di euro, i pagamenti ammontavano a circa 63 miliardi di euro. Per conseguire il completamento della spesa delle risorse assegnate, soprattutto negli ultimi anni del ciclo di programmazione, le amministrazioni hanno effettuato rimodulazioni tra i vari assi dei programmi operativi, avvalendosi anche della clausola di flessibilità, che consentiva la riallocazione delle risorse rinvenienti dagli assi meno performanti. Tale attività è proseguita anche a ridosso delle chiusure, consentendo di reperire progetti addizionali in grado di assorbire le eventuali economie. Considerando il numero dei progetti per data d'inizio del progetto si evince chiaramente che la gran parte di essi sono partiti nel 2010 a 3 anni dalla fine del ciclo di programmazione (fig. 5) e che l'introduzione del Piano nazionale per il Sud prima, ma soprattutto il Pac nel 2011 hanno favorito fortemente l'accelerazione dei pagamenti di tali progetti (fig. 4). Con l'introduzione del Piano alcuni progetti che originariamente erano in corso e finanziati nei programmi comunitari, escono da questi programmi e proseguono il proprio sviluppo nei programmi complementari del Pac. Questi progetti presentano le caratteristiche del fattore Europa ma sono esonerati dal *timer* (n+2).

Figura 4. Avanzamento % della spesa certificata dell'Italia all'Ue per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

Fig. 5 Numero di progetti per data d'inizio



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

Tabella 5. Fonti di finanziamento. Dati in milioni di euro (aggiornati al 30 giugno 2021)

	UE resources				National resources (co-financing UE, FSC, risorse PAC)				Total			
	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total
A) Structural Funds (2007-2013)	22.320,9	4.938,5	-	27.940,0	10.759,1	7.082,3	-	17.841,4	33.760,6	12.020,8	-	45.781,4
European Regional Development Fund (ERDF)	18.735,7	2.253,2	-	20.988,9	7.605,5	3.424,0	-	11.029,5	26.341,2	5.677,2	-	32.018,4
European Social Fund (ESF 2007-2013)	4.265,8	2.685,3	-	6.951,1	3.153,6	3.658,3	-	6.811,9	7.419,4	6.343,6	-	13.763,0
B) European Territorial Cooperation (ETC)	-	-	846,4	846,4	-	-	149,4	149,4	-	-	995,8	995,8
C) Cohesion Action Plan (PAC)	-	-	-	-	8.875,6	118,4	-	8.994,0	8.875,6	118,4	-	8.994,0
D) Development and Cohesion Fund (FSC)	-	-	-	-	13.255,2	3.020,5	2.073,6	18.349,3	13.255,2	3.020,5	2.073,6	18.349,3
TOTAL	23.001,5	4.938,5	846,4	28.786,4	32.889,9	10.221,2	2.223,0	45.334,1	55.891,4	15.159,7	3.069,4	74.120,5

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

7. La politica di coesione 2014-2020 in Italia

La politica di coesione 2014-2020 è stata avviata in Italia a seguito dell'Accordo di partenariato della Commissione europea del 29 ottobre 2014. L'Accordo è stato modificato con decisione della Ce dell'8 febbraio 2018, a seguito della programmazione delle risorse attribuite all'Italia con l'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale europeo 2014-2020, così come previsto dall'art. 92, par. 3, del regolamento Ue 1083/2013 (22).

Successivamente l'Accordo ha visto un ulteriore aggiornamento intervenuto con decisione della Ce del 23 aprile 2019, ed in ultimo è stato modificato nel gennaio 2020. All'interno dell'Accordo sono state indicate le scelte d'intervento e quindi d'investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (reg. Ue 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Il totale delle risorse dedicate alla politica di coesione, tra fonti Ue e cofinanziamento, ammonta attualmente a 139,45 miliardi di euro di cui 49,88 miliardi di risorse dell'Unione europea e 89,57 di risorse nazionali (23) (v. tab. 6).

Questa programmazione è stata caratterizzata da una delle più grandi epidemie mondiali ossia quella da Covid-19. Il 30 gennaio 2020, il direttore generale dell'Oms aveva dichiarato il focolaio internazionale da Sars-CoV-2 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public Health Emergency of International Concern* – Pheic). A seguito di tale emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, le risorse della coesione sono state dirottate a sostegno di essa, venendo soprattutto in aiuto alle regioni. L'Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l'azione dei fondi della politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso una politica di flessibilità nell'uso delle risorse e un'assegnazione di risorse aggiuntive (24). Le amministrazioni centrali e regionali hanno riprogrammato, in favore di misure anti-Covid, prevalentemente all'interno dei rispettivi Programmi operativi. Le risorse complessive dei Fondi Sie destinati a finalità emergenziali nell'ambito dei suddetti accordi sono pari a circa 12 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui Programmi operativi nazionali (Pon), con previsioni di rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per oltre 7 miliardi di euro (25). Ulteriore intervento a sostegno degli Stati membri per contrastare la pandemia da Covid-19, ha riguardato l'introduzione del *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-Eu) nell'ambito di *NextGenerationEU* (Ngeu), strumento temporaneo approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020. L'obiettivo principale di tale strumento era quello di superare gli effetti negativi della pandemia sull'economia, investendo sull'occupazione e sui sistemi sociali, e contemporaneamente sostenere la transizione verde e digitale.

Nel lavoro richiamato in nota n. 24, di cui si invita la lettura per un maggior approfondimento della politica 2014-2020, vengono rilevati forti criticità anche per questo ciclo di programmazione. In particolare, così come per il periodo di programmazione 2007-2013 anche la 2014-2020 presenta un forte ritardo nell'avanzamento finanziario. Particolare ritardo lo si ritrova nell'iniziativa React-EU, i cui tempi sono molto stringenti essendo stato avviato nel 2021. Alla data in cui si produce tale contributo, i dati del monitoraggio sul portale OpenCoesione presentano 923032 progetti di cui 10% sono conclusi, 5% liquidati, il 78% in corso e 7% non avviati. A fronte di tali progetti è rilevato un costo pubblico di 125,7 miliardi di euro i cui pagamenti ammontano a circa 46 miliardi di euro (di questi 46 mld, 44 mld sono risorse della coesione). Ciò fa capire quanto è forte il ritardo di tale programmazione.

Ulteriore elemento negativo comune tra le due programmazioni, riguarda il fallimento del disegno originario della politica di coesione, lì dove si prevedeva che tali risorse dovessero agire in termini di addizionalità e non di sostituibilità delle politiche ordinarie. Anche se consideriamo la riduzione degli investimenti avvenuta nel corso degli anni per effetto dei tagli richiesti agli Stati membri dalle regole Ue di bilancio, il Patto di stabilità e le pressioni esercitate dai mercati durante la crisi dell'Eurozona, non possiamo non constatare le criticità della politica di coesione. Se poi a questo ci aggiungiamo anche una forte difficoltà da parte delle amministrazioni titolari della gestione dei programmi e dell'attuazione dei progetti a reperire professionalità in grado di rafforzare la capacità progettuale e la gestione rapida ed efficiente delle procedure amministrative connesse alla realizzazione

(22) Fonte: Dipartimento per le politiche di Coesione, <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(23) Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, in Temi dell'attività parlamentare. Documentazione di inizio legislatura. (XIX Legislatura).

(24) V. le iniziative “Coronavirus Response Investment Initiative (Crii)” e “Coronavirus Response Investment Initiative plus (Crii+)”.

(25) Fonte: Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, Programmazione 2014-2020.

di progetti di sviluppo, effettivamente la sfida di una politica di coesione efficiente diventa un traguardo difficilmente raggiungibile.

In questo lavoro l'autore non si vuole addentrare nella discussione della nuova programmazione 2021-2027, perché l'eventuale trattazione sarebbe sicuramente limitata e imprecisa. Infatti, alla luce dei forti ritardi della 2014-2020, ancora non si ha una precisa visione del futuro, anche alla luce della grande sfida verso la complementarità tra fondi strutturali e risorse del Pnrr. Rispetto ai passati cicli di programmazione, le scelte strategiche e i contenuti operativi della programmazione 2021-2027 devono ancor più tener conto dell'esigenza di integrazione con altre politiche di sviluppo e riforma, e segnatamente con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Per la programmazione 2021-2027 le risorse assegnate, ammontano complessivamente a 143.482,6 milioni di euro per il settennio, di cui 103.116,2 milioni di euro sono destinate al Mezzogiorno. Quello che si può dire con una certa preoccupazione, è che rispetto alla precedente programmazione assistiamo ad un ridisegno della geografia della coesione europea dell'Italia, con il ritorno tra le regioni meno sviluppate del Molise e della Sardegna, e l'ingresso tra le regioni in transizione delle Marche e dell'Umbria. Un generale peggioramento della classificazione di alcune regioni che ha anche comportato un aumento della dotazione di fondi strutturali per l'Italia per il 2021-2027 (26).

Tabella 6. Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020

	Risorse UE				Risorse (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC)			nazionali
	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
<i>A) Fondi strutturali europei</i>	34.695,5	13.181,1	-	47.876,6	9.040,2	7.949,2	-	16.989,4
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)</i>	17.799,6	3.742,5	-	21.542,1	5.879,1	3.737,8	-	9.616,9
<i>Fondo sociale europeo (FSE)</i>	6.852,0	4.354,1	-	11.206,1	3.065,4	4.120,7	-	7.186,1
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale da REACT (FESR REACT)</i>	3.557,2	2.625,1	-	6.182,3	36,5	38,0	-	74,5
<i>Fondo sociale europeo da REACT (FSE REACT)</i>	6.025,8	1.980,2	-	8.006,0	59,2	52,7	-	111,9
<i>Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)</i>	460,9	479,2	-	940,1	-	-	-	-
<i>B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)</i>	-	-	1.136,8	1.136,8	-	-	200,7	200,7
<i>C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD + FEAD REACT)</i>	-	-	870,0	870,0	-	-	118,3	118,3
<i>D) Programmi Operativi Complementari (POC)</i>	-	-	-	-	12.028,6	413,0	64,0	12.505,6
<i>E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)</i>	-	-	-	-	47.184,4	11.796,1	-	58.980,5
<i>F) Risorse ordinarie dedicate alla coesione</i>	-	-	-	-	438,2	302,5	10,2	750,9
TOTALE	34.695,5	13.181,1	2.006,8	49.883,4	68.691,5	20.460,8	393,2	89.545,4

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

(26) Ifel, Ufficio analisi ed elaborazione dati economia territoriale su dati Commissione europea.

8. Conclusioni

Come discusso nel corso del presente lavoro, l'Unione europea ha, fin dalle sue origini, adottato politiche di intervento per ridurre le disparità regionali, sostenere l'occupazione e la competitività, garantire la cooperazione transfrontaliera.

L'istituzione dei primi meccanismi di solidarietà per ridurre le distanze tra i diversi livelli di sviluppo economico e sociale degli Stati aderenti al Trattato di Roma del 1957 ha segnato la nascita della politica di coesione europea da attuare mediante l'impiego di strumenti quali il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feog) e la Banca europea degli investimenti (Bei). Successivamente, un passo verso un efficace coordinamento delle politiche nazionali viene impresso con l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr) nel 1975 e con l'inserimento della coesione economica e sociale tra gli obiettivi dell'Unione europea nell'Atto unico europeo.

Più in dettaglio, rispetto ai precedenti interventi, la programmazione 2007-2013 è stata oggetto di profonde riforme al fine di: i) ottenere una maggiore semplificazione delle procedure, con meno fasi da attuare e meno strumenti da utilizzare; ii) un'applicazione più spinta del principio di Sussidiarietà, dovuto alla rinuncia alla "zonizzazione" tale per cui la scelta degli eventuali ambiti territoriali di attuazione dei progetti è stata demandata direttamente alle regioni in modo che potessero autonomamente individuare le zone di intervento sulla base di necessità e di obiettivi prefissati; iii) una maggiore attenzione alla coesione dovuta ad una definizione degli obiettivi di *policy* che ha seguito degli orientamenti comunitari e non meramente nazionalistici. Non possiamo però non ricordare che il ciclo 2007-2013 è stato segnato dalla grave crisi economica intervenuta quasi in coincidenza del suo avvio e che ha interessato l'intera area "euro". Essa ha determinato pesanti ripercussioni, in primis una maggiore attenzione ai conti pubblici da parte dei Paesi più in sofferenza che hanno reagito riducendo la spesa corrente e quella per investimenti e, ancor più rilevante nel contesto in esame, la parte di cofinanziamento nazionale relativa all'utilizzo dei fondi europei. Ciò ha profondamente minato il carattere dell'addizionalità richiesto a tali fondi, secondo cui la spesa Ue non deve sostituirsi a quella nazionale. Inoltre, la crisi ha inciso sulla possibilità per le imprese di intraprendere nuovi investimenti anche se supportati da fondi pubblici.

D'altronde la crisi ha spinto le autorità di *policy* a porre una maggiore attenzione su eventuali misure di contrasto e ha condotto, nel 2010, alla definizione di un nuovo documento – "Europa 2020" – che rimarca l'importanza di un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione per sostenere la crescita e l'equità del sistema economico europeo.

Un secondo aspetto riguarda i forti ritardi nell'attuazione dei programmi di alcuni Stati membri, e che ha caratterizzato in particolare l'Italia e le regioni del Mezzogiorno. Per evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse il Governo ha predisposto il Piano di azione coesione, che ha comportato una riprogrammazione in varie tappe di una parte delle risorse. Gli interventi hanno in parte ridisegnato alcune priorità coinvolgendo prima i settori istruzione, reti e mobilità, agenda digitale e occupazione e poi concentrandosi su obiettivi di crescita e di riduzione della disoccupazione giovanile. In seguito, le altre fasi del Pac hanno salvaguardato i progetti di rilievo strategico infrastrutturali, alcune misure specifiche per le imprese, lo sviluppo locale e l'occupazione. Dunque, la crisi economica e i ritardi nei progetti, fenomeni peraltro tra loro legati, hanno caratterizzato questa programmazione e inciso sull'attuazione dei progetti. Anche la programmazione 2014-2020 è stata contraddistinta da non poche difficoltà, basti pensare alla pandemia da Covid-19 e tutte le rimodulazioni dei fondi Sie attuate per consentire il rafforzamento dei sistemi sanitari e per contrastare e mitigare gli effetti economici e sociali che ne sono conseguiti.

Nonostante la mole di risorse investite in Italia nell'ambito della politica di coesione a partire dal 1994, così come si evince dall'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" della Commissione europea, l'Italia risulta essere tra i Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si è verificata, e che, al contrario, dimostra una tendenza all'aumento delle disparità. Queste regioni nonostante i forti interventi ancora non hanno avviato una reale fase di crescita economica di lungo periodo, si trovano in una situazione che gli economisti definiscono "*trappola dello sviluppo*". Il Mezzogiorno del Bel Paese purtroppo mostra ancora forti ritardi ed un divario importante con le regioni del Nord. Purtroppo, il grave ritardo nell'avanzamento della spesa dei fondi della coesione accentua questo divario e complica l'effettivo sviluppo di questi territori. Proprio in virtù delle forti interconnessioni tra il Pnr e gli interventi della politica di coesione si auspica che ci sia un reale cambio di tendenza nelle procedure di gestione e spesa delle risorse europee. La pratica utilizzata finora di dirottare le spese su fondi nazionali non soggetti alla tagliola del disimpegno non può essere considerata una strategia risolutiva, ma solo una pratica da usare in casi eccezionali (es. le iniziative per il Covid-19). La normale applicazione di tale soluzione di ingegneria finanziaria risulterebbe deleteria sulla qualità dei progetti, avendo come effetti soltanto un forte rallentamento dei reali obiettivi della politica di coesione.

Per i futuri interventi, è necessario semplificare ulteriormente le procedure di assegnazione e di avvio dei progetti, amplificare la partecipazione dei soggetti privati e in particolar modo delle imprese, rimodulando, in opportuni casi, anche gli sforzi economici loro richiesti, garantendo una più accurata selezione dei soggetti e dei progetti da finanziare dagli enti locali. Questi ultimi, in particolare, dovrebbero essere posti nelle condizioni di operare scevri da problematiche di bilancio che non dovrebbero incidere sull'operatività dei fondi europei. L'allentamento del patto di stabilità oggetto delle attuali discussioni potrebbe favorevolmente incidere su tali questioni e favorire un più efficace impiego delle risorse comunitari.

Sarebbe inoltre di fondamentale importanza investire risorse per migliorare la capacità amministrativa degli enti pubblici, questa è una delle sfide principali per il Paese, sia in ottica di investimenti che a breve dovranno essere affrontati, sia per l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici, che per l'assorbimento dei Fondi Ue.

A tal riguardo, in virtù della programmazione 2021-2027, il Governo dovrebbe attuare politiche adeguate, orientando gli interventi delle politiche di coesione verso i reali fabbisogni del Paese, evitando una dispersione a pioggia dei finanziamenti, concentrando tutti gli sforzi verso quegli interventi che possono rappresentare effettivi volani di crescita per i territori, anche e soprattutto in concomitanza degli interventi del Pnrr.

Le ingenti risorse delle politiche di coesione insieme al Pnrr rappresentano un momento storico di fondamentale importanza per l'Italia e non si può correre il rischio di perdere queste risorse, fondamentali per il rilancio dei territori in ritardo di sviluppo.

Bibliografia

- Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report.
- Barca, Fabrizio. 2013. *Le politiche di coesione territoriale*. Rapporto di fine mandato, 3.
- Bollen, Frank. 2001. "Capacity Building for Integration." In *Managing EU Structural Funds. Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite*. Maastricht: Eipa.
- Bruzzo, Aurelio. 2000. *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*. Padova: Cedam.
- Del Monte, Alfredo, Alessandro De Iudicibus, Sara Moccia e Luca Pennacchio. 2022. "Speed of spending and government decentralization: evidence from Italy." *Regional Studies*. 12:2133-2146.
- European Commission. 2009. *The Committee of the regions. White paper on multilevel governance*.
- European Commission. 2011. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011), 571*.
- Hooghe, Liesbet e Gary Marks. 2003. "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance." *American political science review*. 2:233-243.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse e Claire Gordon. 2004. "Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government." *Journal of Common Market Studies*. 3: 523-551.
- Kun-Buczko, Magdalena. 2004. "The Capacity Building of the Institutional System as One of the Elements Necessary to the Effective Structural Funds Absorption." *The 12th NISPACEE Annual Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide*. Vilnius, 2004.
- Mantino, Francesco, Alessandra Pesce e Alessandro Monteleone. 2000. *Monitorare e valutare i Fondi strutturali 2000-2006*. Roma: Inea.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe e Kermit Blank. 1996. "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance." *Journal of Common Market Studies*. 3: 341-378.
- Milio, Simona. 2007. "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy." *Regional Studies*. 4:429-442.
- Milio, Simona. 2012. "Gli effetti perversi della Multi-Level Governance e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana." *Rivista giuridica del Mezzogiorno*. 1-2:71-114.
- Ministero per la coesione territoriale. 2014. *Relazione sull'attività svolta e sulle azioni in corso*.
- Monti, Luciano. 2005. *L'Europa delle regioni*. Vol. 1. Roma: Luiss University Press.
- Profeti, Stefania. 2013. "Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei fondi strutturali in Sicilia." *Strumenti Res*. 4:1-8.

Shoylekova, Mina. 2004. "Building Capacity for Policy Making: Experience from the Bulgarian Administrative Reforms." *The 12th NISPACEE Annual Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide*. Vilnius, 2004.

Riferimenti normativi

D.l. 22 ottobre 1992, n. 415, Modifiche della l. 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1992, n. 488

D.l. 8 febbraio 2005, n. 32, Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni delle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, convertito nella l. 7 aprile 1995, n. 104.

D.l. 14 marzo 2005, n. 35, Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 14 maggio 2005, n. 80.

D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, in materia di federalismo fiscale.

D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce.

D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della l. 17 maggio 1999, n. 144.

Delibera 01/2022, relazione 2021 della Corte dei conti sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi europei

L. 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L. 17 maggio 1999, n. 144, Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.

L. 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).

L. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

L. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

L. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

L. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

L. 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006)

L. 30 giugno 1998, n. 208, Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse.

L. 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007).

Circolare sulle procedure di monitoraggio degli Apq nota n. 0032538 del 9.10.2003. Definizione della disciplina per lo svolgimento delle attività di monitoraggio degli Accordi di programma quadro.

Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

Regolamento Ue 1299/2013 e regolamento Ue 1302/2013, 2 regolamenti specifici relativi all'obiettivo di "cooperazione territoriale europea".

* * *

LA SPESA DELLA REGIA AERONAUTICA (1923-1945)

Potito Quercia (*)

Abstract: Il presente articolo, realizzato in occasione del centenario della costituzione dell’Aeronautica militare come forza armata indipendente, si propone di ricostruire e analizzare l’andamento della spesa della Regia Aeronautica dalla sua creazione alla sua trasformazione in Aeronautica militare. La ricerca, condotta sui bilanci conservati presso l’Archivio dell’Ufficio storico dello Stato Maggiore dell’Aeronautica, dopo aver delineato le origini e i primi sviluppi dell’aviazione italiana, si sofferma sul processo attraverso il quale la più giovane delle forze armate raggiunge l’autonomia e l’indipendenza dal Regio Esercito e dalla Regia Marina. L’analisi della spesa militare italiana, della sua ripartizione per quote assegnate alle tre componenti delle forze armate e, in particolare, degli stanziamenti in bilancio per la Regia Aeronautica, consente di seguire l’evoluzione dello strumento aereo e il suo progressivo impiego nelle azioni di guerra e in tempo di pace. Lo studio viene condotto in stretta relazione con il contesto storico, politico ed economico, e con gli orientamenti determinati dagli sviluppi dell’industria aeronautica.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Alle origini della Regia Aeronautica.* – 3. *La spesa della Regia Aeronautica in tempo di pace.* – 4. *La spesa della Regia Aeronautica in tempo di guerra.* – 5. *Considerazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

Nel particolare momento storico che stiamo attraversando, caratterizzato da diverse emergenze e crisi che investono alcune aree del mondo, si assiste ad un coinvolgimento sempre maggiore delle forze armate. Così, anche per i fatti di guerra in corso tra Russia e Ucraina, tornano di grande attualità le questioni legate al ruolo, alle funzioni e alle missioni che il nostro Paese assolve all’interno dell’Unione europea e in qualità di membro di grandi organizzazioni internazionali, come la Nato e l’Onu. Di grande interesse è poi la questione degli stanziamenti in bilancio e di un più efficace ed efficiente coordinamento dell’apparato militare. Accanto alle attività finalizzate ad assicurare la difesa e la sicurezza del Paese, le forze armate italiane svolgono ulteriori azioni, in un contesto geopolitico in cui, talvolta, si rimettono in discussione i confini tra gli Stati e i Governi, attraverso logiche che attengono ai secoli passati. Succede, infatti, che in alcuni Paesi vengano disattesi i trattati internazionali, punti fermi di tanti anni di storia, e violati gli assetti territoriali conseguenti ad accordi raggiunti al termine di sanguinose guerre. Dopo un lungo periodo che ha visto gli Stati Uniti e l’Unione Sovietica protagonisti della guerra fredda, e il suo superamento con la fase di distensione internazionale iniziata negli anni Ottanta, ritorna in auge il tema del riarmo e si discute sulla opportunità o necessità di rivedere al rialzo la percentuale di Pil nazionale da destinare a tale scopo. L’intento è quello di evitare un’*escalation* dei conflitti in atto e di favorire una risoluzione pacifica, attraverso la definizione di situazioni politico-militari che possano essere accettate dalle parti in causa.

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso e nei tre decenni successivi, la spesa militare mondiale si è progressivamente ridotta, mantenendosi su valori stazionari negli anni più recenti e attestandosi intorno al 2,5% del Pil. Tra coloro che investono una quota importante del Pil figurano alcuni Paesi del Medio Oriente e dell’Africa, mentre tra quelli avanzati primeggiano gli Stati Uniti con il 3,7%, superati però da Russia e Ucraina che nel 2020 hanno speso, rispettivamente, il 4,26% e il 4,13% del Pil nazionale. La mediana Nato si aggira, invece, intorno all’1,82%. Secondo recenti studi condotti dall’Osservatorio sui conti pubblici italiani, negli ultimi quarant’anni anche in Italia la somma stanziata per la Difesa avrebbe subito una progressiva diminuzione, posizionandosi ultimamente al centoduesimo posto con l’1,17% del Pil (1).

In linea generale, il tema della spesa militare riguarda sia le risorse complessivamente assegnate al comparto Difesa, sia la ripartizione che ne segue tra le diverse componenti delle forze armate. Gli stanziamenti accordati dagli organi di governo discendono dagli atti di programmazione e dai criteri che, a seconda di come evolve la situazione nazionale e internazionale, il ministero preposto intende attuare. Spesso, tuttavia, le ragioni che possono influenzare l’ammontare di risorse da destinare ad una forza armata piuttosto che a un’altra, dipendono da specifici fattori o da situazioni contingenti.

(*) Professore associato di Storia economica presso l’Università degli studi di Bari “Aldo Moro”.

(1) Cfr. M. Garlaschi, G. Ricciardi, *Le spese militari nel mondo dagli anni Sessanta*, in <www.osservatorioci.unicatt.it>, 5 marzo 2022.

Partendo da tali premesse, il presente lavoro intende ricostruire e analizzare l'andamento della spesa del settore aeronautico tra le due guerre mondiali. La ricerca, dopo aver delineato le origini e i primi sviluppi dell'aviazione italiana, si propone di approfondire il processo attraverso il quale la Regia Aeronautica ha conquistato l'autonomia e l'indipendenza dall'Esercito e dalla Marina. L'analisi della spesa militare complessiva e di quella assegnata all'Aeronautica consente di comprendere l'evoluzione dello strumento aereo e il suo impiego nelle azioni di guerra e in tempo di pace. In questo contributo non si intende, dunque, approfondire l'uso politico fatto dal regime, né trattare dei successi tecnologici dell'industria aeronautica italiana e dell'interesse popolare sfociante a mito per le imprese degli aviatori, da Balbo a Ferrarin.

L'inizio dell'attività aviatoria è da ricondursi ai progressi tecnologici risalenti alla seconda metà dell'Ottocento. Dopo una prima fase in cui si sperimentarono i mezzi aerostatici, si passò agli inizi del Novecento alla costruzione dei primi velivoli a motore più pesanti dell'aria, che trovarono un significativo slancio alcuni anni prima della Grande Guerra, e poi durante il conflitto mondiale.

Lo studio sulla spesa della Regia Aeronautica tra le due guerre, oltre che con gli aspetti più strettamente operativi, si intreccia con quelli organizzativi che la nuova forza armata dovette affrontare nei suoi primi anni di indipendenza. L'evoluzione che caratterizzò la fase di progettazione e realizzazione di mezzi aerei sempre più performanti determinò un graduale avanzamento delle forze aeronautiche durante i "felici anni Venti". Mentre sul piano militare si comprendeva l'importanza dello strumento aereo e si accrescevano le funzioni strategiche assegnate, emergevano le specificità e la complessità del comparto aeronautico. Le vicende dell'aeronautica italiana, durante il primo conflitto mondiale e negli anni post-bellici, costituiranno il punto di partenza per analizzare le origini della Regia Aeronautica. La trattazione del tema oggetto d'indagine cercherà di affrontare gli aspetti più significativi e le linee evolutive dell'Arma azzurra, fondamentali per cogliere il cambiamento e la portata delle attività aeronautiche in un periodo molto particolare della storia d'Italia.

2. Alle origini della Regia Aeronautica

L'affascinante storia dell'aeronautica italiana ha inizio negli ultimi decenni dell'Ottocento, nel pieno della seconda rivoluzione industriale, in cui la scienza e lo sviluppo dell'industria segnarono successi straordinari in vari comparti, da quello dell'acciaio, alla chimica, all'elettricità, nei trasporti e nelle telecomunicazioni. Importanti furono poi le invenzioni dei motori elettrici e a scoppio, dell'illuminazione artificiale diffusa, dell'automobile e della radio. È in questo contesto di eccezionale trasformazione non solo tecnologica, ma anche economica e sociale, che si inserisce la realizzazione dell'antico sogno umano di volare, già sperimentato sul finire del Settecento con i palloni ad aria calda e poi a idrogeno e, successivamente, con i dirigibili.

L'Italia incominciò a sperimentare la tecnologia aeronautica nel 1877, con la dimostrazione pubblica del piccolo elicottero a vapore di Enrico Forlanini. Mentre il primo impiego militare di un mezzo più leggero dell'aria da parte delle forze armate italiane risale al 1888. In quegli anni presso il 3° Reggimento Genio dell'Esercito fu creato un Servizio aeronautico, reparto che si sarebbe occupato degli aerostati da ricognizione. In concomitanza con il primo miracolo economico italiano, si apriva l'era del dirigibile, mentre qualche anno dopo, nell'aprile del 1909, dall'aeroporto di Centocelle vicino a Roma l'aeroplano di Wilbur Wright, aviatore nonché ingegnere e inventore statunitense, effettuava un primo volo dimostrativo della durata di dieci minuti, raggiungendo l'altezza di trenta metri. Sul piano politico l'avvenimento suscitò grande scalpore, tanto che nel 1910, sempre a Centocelle, fu istituita la prima Scuola di volo italiana. Nonostante questi eventi e le aspettative di sviluppo del mezzo aereo, non mancarono dubbi e scetticismo da parte di alcuni politici dell'epoca, anche per il notevole costo dell'impresa (2).

Contemporaneamente all'uso sportivo e turistico del nuovo strumento di volo, si incominciò a pensare al potenziale militare che esso poteva rappresentare. Così, nella guerra di Libia, intrapresa dall'Italia nel 1912, furono impiegati i primi aeroplani (3). Fu con lo scoppio della Grande Guerra, tuttavia, che si comprese l'elevato valore aggiunto che l'attività aeronautica avrebbe potuto rappresentare per la ricognizione e l'osservazione. A tal fine, nel programma di sviluppo dei mezzi aeronautici furono coinvolte importanti imprese italiane. La Prima Guerra Mondiale attivò l'industria aeronautica e determinò un impegno statale più consistente in termini di risorse finanziarie, che si mantenne durante gli anni del conflitto.

Il bilancio di previsione dell'Aeronautica militare per l'esercizio finanziario 1913-1914 fu stabilito in 3.145.000 lire, così suddivise: 1.680.000 per il Battaglione specialisti, 795.000 per il Battaglione aviatori e

(2) Per approfondimenti sulla storia dell'Aeronautica, dalla nascita alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale, si rinvia a G. Alegi, *La Storia dell'Aeronautica Militare. La nascita*, Parma, Aviator, 2015.

(3) Sui dettagli tecnico-operativi della guerra di Libia, v. A. Frascchetti, *La prima organizzazione dell'Aeronautica Militare in Italia dal 1884 al 1925*, Roma, Stato Maggiore Aeronautica, Ufficio storico, 1986, 16-28.

670.000 per lo Stabilimento di esperienza e costruzioni aeronautiche. In realtà, l'ammontare delle risorse da destinare allo sviluppo del settore aeronautico andò ben oltre le aspettative, potendo contare su uno stanziamento di tre milioni e mezzo di lire derivante da una sottoscrizione nazionale in favore dell'incremento della flotta aerea, nonché su due milioni e mezzo di lire ancora disponibili, dei dieci milioni di assegnazione straordinaria concessa nel luglio 1910. Una somma complessiva, dunque, di oltre nove milioni di lire, a dimostrazione di una diffusa coscienza aviatoria e dell'interesse che il Regno rivolgeva all'attività di volo. Grazie a questi finanziamenti l'industria aeronautica ebbe un notevole impulso, che portò alla costruzione di nuovi e più evoluti mezzi aerei venduti al Governo italiano (4).

Nonostante la fase positiva che stava vivendo il nuovo settore, alla vigilia del primo conflitto mondiale l'Aeronautica militare cominciò a manifestare problemi di bilancio. Nel 1912, l'esperienza della guerra di Libia aveva dato all'Italia un importante primato mondiale, l'impiego dell'aeronautica quale mezzo bellico. Su queste basi, in un eventuale conflitto di portata più vasta, le nostre forze aeree si sarebbero presentate in condizioni tecnico-militari più avanzate rispetto alle altre potenze. Così non fu perché, tre anni dopo, l'esercito italiano entrò in guerra con un ridotto numero di velivoli e con una completa impreparazione organizzativa e d'impiego. Dopo il conflitto italo-turco vi fu un certo interessamento da parte delle autorità governative per la riorganizzazione dell'Aeronautica militare, ma i provvedimenti presi risultarono inadeguati. Nel bilancio dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1914-1915, con una circolare del Ministero della guerra, venne stanziata per i servizi aeronautici la somma di 4.145.000 lire, così suddivisa: 1.680.000 per il Battaglione specialisti, 1.795.000 per il Battaglione aviatori e 670.000 per lo Stabilimento di esperienza e costruzione aeronautica (5). Rispetto all'esercizio precedente, l'incremento di risorse assegnate fu di un milione di lire a favore del Battaglione aviatori. Esso serviva per "il mantenimento dei campi di avversione, la manutenzione del materiale mobile (aeroplani), il reclutamento dei piloti, il funzionamento delle scuole di volo, il pagamento di indennità di aeronavigazione, il funzionamento delle officine e la conservazione in numero ed efficienza dei singoli reparti di volo" (6). Se confrontate con le somme stanziate in altri Paesi europei, che pure stavano investendo nel nuovo settore, risulta abbastanza chiaro che i fondi italiani erano di gran lunga insufficienti. Per lo stesso esercizio finanziario la Francia destinò una somma pari a 64.000.000 di lire per l'Armée de l'Air, mentre l'Austria stanziò 15 milioni alla sua flotta aerea. L'assegnazione ordinaria riservata all'Aeronautica militare era pari ad un sedicesimo degli stanziamenti francesi e inferiore ad un terzo di quelli austriaci. Emblematico è poi l'esempio della Germania, che nell'esercizio precedente (1913-1914) aveva riconosciuto all'aeronautica ben 180 milioni di lire di assegni straordinari, e dell'Impero di Russia che ne riservò 90 milioni (7).

Di fronte alla drammatica realtà della guerra, il Comando Supremo comprese immediatamente quanto la nostra forza aerea, composta da sole sei squadriglie di aeroplani e quattro dirigibili, fosse inadeguata in confronto a quella degli altri eserciti coinvolti nel conflitto. Nonostante il forte impulso del Corpo aeronautico militare alle scuole di pilotaggio e osservazione aerea, alle costruzioni e ai campi di volo, nei primi tre mesi di guerra la fretta e l'improvvisazione provocano circa il 50% di perdite in termini di vite umane e il 70% di perdite di materiale bellico. All'entrata in guerra, nel 1915, le forze aeree italiane disponevano solo di ottantasei aeroplani e l'industria aeronautica, ancora in una fase di avvio, ricorreva ad aerei francesi, oppure all'acquisto di motori francesi o tedeschi. Ben presto, tuttavia, le esigenze belliche, e la sempre maggiore importanza delle operazioni dal cielo, fecero diventare prioritaria la progettazione di nuovi velivoli. In pochi anni se ne costruirono circa 12.000, in gran parte nelle officine Caproni di Pordenone (8).

Nel 1916 veniva creata la Direzione tecnica dell'Aeronautica militare e l'anno successivo il Commissariato per l'aeronautica. Queste prime risoluzioni segnarono, tra il 1917 e il 1918, l'inizio della costituzione di squadriglie, gruppi e stormi. In questi anni, "L'Aeronautica militare italiana si presentò con un notevole incremento in numero di squadriglie e con un progresso delle installazioni, degli strumenti, delle armi ed essenzialmente dell'impiego" (9). Negli anni del primo conflitto mondiale l'aeronautica italiana diede eccellente prova di sé, sia nei servizi aeronautici del Regio Esercito che della Regia Marina. Il suo contributo alla vittoria militare contro

(4) *Ivi*, 30-33.

(5) Ministero della guerra, circ. 30 giugno 1914, n. 289.

(6) A. Frascchetti, *op. cit.*, 42-43.

(7) La Germania agli inizi della Grande Guerra disponeva di uno schieramento di aerei piuttosto limitato. In seguito, però, seppe recuperare il tempo perduto grazie allo sviluppo dell'industria aeronautica. Cfr. E. Ferrone, *Tra cielo e mare. Idrovolanti e anfibi nell'aviazione mondiale*, Roma, Ibr, 1994, 78.

(8) A. Mantegazza, *Caproni e l'industria aeronautica italiana 1910-1952*, in *Archivi e imprese*, 1994, 9. Per un'approfondita disamina della varia tipologia di aerei progettati e realizzati dalla Caproni ad uso civile e militare, v. G. Caproni, *Gli aeroplani Caproni. Studi. Progetti. Realizzazioni dal 1908 al 1935*, Milano, Edizioni del museo Caproni, 1937.

(9) A. Frascchetti, *op. cit.*, 73.

l’Austria e la Germania fu determinante. Intanto, il 1° aprile del 1918, nel Regno Unito veniva creata la Royal Air Force (Raf), prima forza aerea indipendente nel contesto europeo.

Al termine della Grande Guerra l’Aeronautica italiana rappresentava un complesso imponente, forte e bene equilibrato, che aveva saldamente conseguito la supremazia nell’aria e che era in grado di offrire un contributo determinante alle operazioni terrestri: “Al momento dell’armistizio la forza totale del Corpo Aeronautico era di 73.905 uomini di truppa e 4.719 ufficiali; le dotazioni erano di 6.000 aeroplani, tra quelli in servizio e quelli di riserva, tutti completi di motore, parti e motori di ricambio; circa 2.000 aeroplani in riparazione; circa 1.000 aeroplani in lavorazione avanzata che si dovevano ritirare, con i corrispondenti motori, in misura lievemente maggiore; 23 dirigibili in servizio, provvisti degli impianti e mezzi necessari al loro funzionamento; 13 dirigibili in avanzata costruzione, con 18 aerostati in servizio e 9 in costruzione; 45 aerostati con relativi servizi. Oltre ai servizi tecnici, logistici ed agli approvvigionamenti occorre aggiungere: 24 campi scuola piloti ed osservatori; 6 campi con l’auto; 12 campi deposito; 39 campi formazione squadriglie; 10 idroscali; 5 aerodromi; 13 campi di difesa” (10). Mentre per quanto riguarda gli apparecchi prodotti negli anni dal 1915-1918 si passava rispettivamente da 382 nel 1915, a 1255 nel 1916, a 3.861 nel 2017 e a 6.523 nel 1918.

Il periodo che seguì la fine delle ostilità fu contraddistinto da una rapida smobilitazione, che comportò lo scioglimento di molti reparti e comandi, e la chiusura di numerose scuole di pilotaggio (11), nonché un sensibile ridimensionamento dello strumento aeronautico. Tutto ciò ebbe conseguenze negative soprattutto per le imprese che avevano investito ingenti capitali nella nascente industria. Il ritorno ad una economia di pace comportò la riduzione delle commesse e la crisi di alcune importanti realtà aziendali, con la conseguente riduzione del personale (12).

L’esperienza italiana nel primo conflitto mondiale e gli effetti che ne derivarono non furono indifferenti nell’avviare una seria riflessione sulla politica militare e sul futuro impiego dei mezzi aerei, sempre più all’avanguardia grazie ai continui progressi tecnologici. Tali elementi spinsero gli organi di governo a considerare più approfonditamente il ruolo che l’Arma aeronautica poteva assolvere per la difesa e la sicurezza del Paese. Si aprirono una serie di discussioni sul futuro dell’Aeronautica, con punti di vista differenti. Da un lato, si avvertiva l’esigenza di un ridisegno complessivo delle forze armate e di offrire sostegno al nuovo settore industriale aeronautico; dall’altro lato, alcuni si rifacevano al precedente britannico di unificare i servizi aerei di Esercito e Marina in un’unica forza aerea indipendente. C’era poi chi vedeva nell’aviazione l’immagine stessa della tecnologia e del progresso, sino ad arrivare alle nuove concezioni strategiche sullo svolgimento della guerra e, non ultimo, al desiderio di indipendenza degli aviatori. Non mancarono, in proposito, punti di vista ostativi nel riconoscere all’Aeronautica la piena autonomia dalle altre forze armate. Le diffidenze su un modello organizzativo indipendente erano diverse, ma con una palese contrarietà da parte della Regia Marina (13).

Alla fine del primo conflitto mondiale l’aeronautica italiana aveva dimostrato di essere cresciuta e di poter contribuire al successo delle operazioni terrestri, nonostante i problemi legati alla sicurezza del volo, messa in discussione da una serie di incidenti aerei causati dalla precaria affidabilità dei mezzi costruiti e utilizzati durante la Grande Guerra. Anche per queste ragioni, in Italia i Governi che precedettero l’avvento del Fascismo non riuscirono a sospingere la riconversione dell’apparato bellico nella direzione dell’aviazione civile, come pure era nei loro propositi. Il 20 aprile 1920 l’Aeronautica militare veniva riorganizzata con la nuova denominazione di Arma aeronautica, che si poneva fra le componenti dell’Esercito come l’Arma di artiglieria o l’Arma del genio (14).

Il giudizio storico sull’amministrazione dell’Aeronautica fra il 1919 e il 1922 è sostanzialmente negativo, l’aviazione era ancora per molti versi un’incognita, il quadro generale era in declino. Una situazione che, però, si riscontrava anche in altri Paesi del continente europeo. Solo la Francia ancora disponeva di un’aviazione forte, sebbene il Paese avesse anche l’impegno dell’occupazione militare della Germania. Nel frattempo, l’industria aeronautica italiana si adoperava per molteplici iniziative di carattere promozionale e, in mancanza di ordini interni, trovava un po’ di respiro lavorando per le esportazioni (15). Da non dimenticare le importanti manifestazioni aeree organizzate nel 1921, che segnarono un certo ritorno di attività. In Italia la più importante fu la Coppa

(10) *Ivi*, 85-86.

(11) R. Gentili, *1919-1922, gli anni perduti dell’aviazione italiana*, Roma, Ibn, 2020, 21.

(12) Cfr. G.L. Balestra, *L’industria aeronautica italiana tra smobilitazione e occasioni mancate. 1919-23*, in *Riv. storia contemporanea*, 1990, 490.

(13) R. Gentili, *1919-1922, gli anni perduti*, cit., 59.

(14) R. Gentili, *L’aeronautica italiana nel primo dopoguerra*, in M. Ferrari (a cura di), *Le ali del ventennio. L’aviazione italiana dal 1923 al 1945. Bilanci storiografici e prospettive di giudizio*, Milano, Angeli, 2005, 17.

(15) A. Mantegazza, *op. cit.*, 8.

Baracca, degne di nota erano poi il Meeting di idroaviazione di Monaco e la Coppa Schneider. Alcuni successi di idrovolanti italiani confermarono come le imprese nazionali, soprattutto la Macchi e la Siai, fossero in grado di costruire prodotti altamente competitivi, con un certo successo sui mercati esteri. Fu proprio in questi anni che si avviò la rinascita dell'aviazione, attraverso la riattivazione di corsi di volo, l'istruzione di allievi presso la scuola di Taranto e Napoli, e l'autorizzazione a un gran numero di concessioni di servizi di trasporto per passeggeri a ditte e a privati (16).

Il bilancio italiano nell'esercizio finanziario 1921-1922 stanziò a favore dell'Aeronautica cento milioni di lire, una somma decisamente inferiore rispetto a quanto veniva destinato nei Paesi protagonisti della scena europea e non solo. La spesa aeronautica delle altre Nazioni, infatti, prevedeva risorse molto più consistenti: Inghilterra 250 milioni di lire, Francia 195 milioni, Stati Uniti 170 milioni, Giappone, un miliardo e mezzo per dieci anni. Nell'ottobre 1922 le funzioni ministeriali furono assegnate al Servizio aeronautico del Ministero della guerra. Cinque giorni prima della marcia su Roma furono ordinati nuovi aerei e formalizzati vari contratti per la manutenzione e riparazione della flotta esistente (17). In Europa il primato dell'industria aeronautica sarebbe stato diviso quasi equamente tra Gran Bretagna e Francia. Il quadro sin qui tracciato dimostra come l'aviazione italiana, tra gli inizi del Novecento e il primo dopoguerra, abbia mostrato un andamento relativamente ondivago (18).

Il primo provvedimento verso la creazione di un'Aeronautica indipendente fu rappresentato dalla riforma dell'Esercito (Ordinamento Diaz), approvata con d.l. 7 gennaio 1923, n. 12. La nuova organizzazione dell'Esercito non prevedeva l'aviazione, accettandone di fatto le istanze autonomiste provenienti dall'Aeronautica. Il secondo provvedimento fu la creazione dell'Alto commissariato per l'aeronautica, istituito il 24 gennaio del 1923, organismo politico che avrebbe sovrinteso al settore aeronautico. Dopo appena due mesi, il 28 marzo del 1923 fu il r.d. n. 645 che sancì la nascita della Regia Aeronautica e l'indipendenza dell'arma. In merito agli aspetti organizzativi, nella sua prima fase la nuova forza armata fu affidata al Commissariato per l'aeronautica, di cui era presidente Mussolini (19). La Regia Aeronautica avrebbe compreso tutte le forze aeree e militari del Regno e delle colonie. Dalla lettura degli articoli 8 e 9 del decreto istitutivo della nuova arma si ravvisano, tuttavia, gli aspetti del compromesso raggiunto tra la Marina, l'Esercito e l'Aeronautica (20). In realtà, la Regia Aeronautica, nonostante la riconosciuta autonomia e indipendenza, sembrava dover assolvere ancora a compiti strettamente ausiliari, senza una concreta prospettiva di crescita sotto l'aspetto strategico-militare. Secondo il regio decreto istitutivo dell'arma, infatti, essa veniva concepita come una entità unica sotto il profilo tecnico, professionale e amministrativo, ma non sotto quello operativo.

Tra le questioni più urgenti da affrontare, e dalla cui soluzione dipendeva l'armonico sviluppo della nuova forza armata, vi fu quella della formazione dei quadri. Infatti, l'elemento umano confluitovi dai ruoli del Regio Esercito e della Regia Marina, in larghissima parte proveniente dal complemento, a cinque anni dalla fine della guerra era psicologicamente demotivato e professionalmente carente sotto il profilo tecnico e militare. Nonostante l'impegno del personale ai vertici della nuova forza armata, una grande confusione caratterizzò la fase di assestamento del Commissariato per l'aeronautica (21).

La costituzione della Regia Aeronautica aveva unificato tutte le forze aeronautiche del Regno d'Italia allo scopo di dare loro, oltre all'unità di organizzazione, di amministrazione e di impiego, anche la massima efficienza con una minore spesa da parte dello Stato. L'importanza sempre più crescente dell'Arma aeronautica e la sua continua affermazione a livello internazionale imponevano di proseguire tenacemente nel suo progressivo aumento, così da essere in grado di tutelare con efficacia ed in qualunque momento gli interessi della Nazione.

Nel 1925 si giunse ad un nuovo ordinamento della Regia Aeronautica, che includeva tutte le forze militari aeree del Regno e delle colonie e i servizi aeronautici militari (22). Più nel dettaglio, l'Arma aeronautica comprendeva l'Arma aerea, l'Aeronautica per il Regio Esercito, l'Aeronautica per la Regia Marina, l'Aeronautica per le Regie truppe coloniali. I compiti dell'armata aerea erano la guerra offensiva e difensiva; l'Aeronautica per il Regio Esercito aveva compiti di difesa aerea di centri vitali del territorio nazionale; l'Aeronautica della Regia Marina doveva proteggere il traffico marittimo e la difesa delle coste metropolitane e coloniali, l'Aeronautica per le truppe coloniali era impiegata su tutti i fronti africani (23).

(16) R. Gentili, *L'aeronautica italiana*, cit., 21.

(17) R. Gentili, *1919-1922, gli anni perduti*, cit., 20-23.

(18) *Ivi*, 55.

(19) *Ivi*, 59, 61.

(20) Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Aeronautica (d'ora in poi Aussma), Bil-RA, busta 1.

(21) G. Garelo, *Piloti e personale di volo, simboli di un'età nuova (1923-43)*, in M. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, 155.

(22) A. Fraschetti, *op. cit.*, 118.

(23) *Ivi*, 120.

Con il nuovo ordinamento si eseguì un intenso lavoro di riorganizzazione della Regia Aeronautica. La graduale costituzione dei ruoli del personale, la notevole fase di sviluppo e di efficienza raggiunta dai singoli servizi e, soprattutto, l'importanza sempre maggiore che l'Aeronautica andava assumendo, fece maturare l'idea di erigere il Commissariato dell'aeronautica in ministero (24). Propaganda di regime ed esaltazione dell'ingegno nazionale, insieme ad altri fattori, trasformarono il mondo dell'aviazione da nicchia di *élite* in un settore nel quale sogno e realtà diventavano un tutt'uno, fatto poi brutalmente a pezzi dalle vicende della Seconda Guerra Mondiale.

Nei primi anni dalla nascita, nonostante il sensibile incremento registrato tra il 1922 e il 1923, quando la spesa da 95 milioni di lire passò a 260 milioni, gli stanziamenti in bilancio delle somme necessarie a soddisfare le esigenze dell'Arma furono assai contenuti (25). Le attribuzioni per specialità erano non meno del 35% alla ricognizione, mai al di sotto del 34,1% alla caccia, e nella misura del 21,3% al bombardamento tattico, lasciando poco margine per l'aviazione indipendente. Il tutto sembrava una sommatoria delle specialità richieste dall'Esercito, dalla Marina e dalle colonie. Malgrado la riconosciuta indipendenza, la Regia Aeronautica veniva percepita ancora come un'aviazione dell'Esercito e della Marina. Eppure, il riconoscimento formale dell'autonomia rappresentava un momento importante, in quanto sino a quel momento solo la Gran Bretagna aveva compiuto un passaggio simile.

Bisognava coordinare enti e strutture finalizzate all'attività aeronautica e procedere alla formazione del personale per la loro gestione. Una priorità era poi quella di risollevare il parco macchine, procurarsi il personale, creare le infrastrutture e ricostruire la base industriale. I primi anni evidenziarono l'inadeguatezza dei vertici della Regia Aeronautica, che ebbero difficoltà a raggiungere un'intesa con Esercito e Marina, e con l'ambiente aviatorio in genere. I primi periodi della Regia Aeronautica risultarono, in definitiva, poco edificanti per l'arma.

Nel luglio del 1924 vi fu l'uscita di scena di Aldo Finzi, voluta da Mussolini, e per sovrintendere alla definitiva sistemazione dell'Aeronautica fu nominato Alberto Bonzani, un generale di divisione piemontese, docente di ordinamento militare alla Scuola di guerra. A lui sono da attribuire la prosecuzione dell'attività operativa in Libia, l'introduzione della prima generazione di velivoli bellici, il trasferimento dell'accademia a Caserta nel 1926. Inoltre, creò la nascita della *Rivista aeronautica*, sostenne la Coppa Schneider e favorì il riordino della forza armata, con incremento degli organici e dei campi di aviazione, che da 45 passarono a 79. Il provvedimento più importante della sua gestione fu la prima legge di ordinamento della Regia Aeronautica del 1925 (Ordinamento Bonzani). Tra le altre disposizioni, veniva stabilito che sulle 182 squadriglie previste, le due componenti con compiti ausiliari Esercitarvia e Marinavia avrebbero avuto a disposizione 92 squadriglie, mentre altre 12 sarebbero andate alle truppe coloniali e 78 all'Arma aerea denominata Armera. Con questo nuovo ordinamento, la parte indipendente costituiva il 42% del totale, con una forza pari al 75% delle aviazioni ausiliarie (26).

Nell'aspetto organizzativo, Bonzani abbandonò lo schema per specialità del 1923, per passare ad una distribuzione geografica articolata in cinque zone aeree territoriali (Zat), con sedi a Milano, Bologna, Napoli, Palermo e Cagliari, ubicate in funzione degli analoghi comandi di Esercito e Marina. I gruppi e le squadriglie terrestri erano inquadrati in stormi, mentre quelli idrovolanti appartenevano ai Comandi aviazione, anch'essi su base territoriale. L'Ordinamento Bonzani e l'assetto di vertice posero le premesse per la trasformazione del commissariato in Ministero dell'aeronautica e per una struttura articolata su tre direzioni generali: Genio aeronautico, Personale militare e Scuole, Personale civile. Il 30 agosto 1925 fu creato il Ministero dell'aeronautica, unificando le competenze del Commissariato generale per l'aviazione e quelle del Ministero della guerra sulle forze aeree. Il provvedimento si completò nel gennaio 1926, con la trasformazione del Comando generale in Stato Maggiore, anche qui in analogia a Esercito e Marina, e con la sostituzione della figura di comandante generale con quella di capo dello Stato Maggiore.

3. La spesa della Regia Aeronautica in tempo di pace

La storia delle forze armate italiane del primo Novecento si arricchisce di contenuti, con l'entrata in scena dell'Aeronautica militare nella guerra di Libia. Sino a quando non si concretizzò nel 1923 l'avvio del processo di autonomia e indipendenza, la centralità delle forze di difesa verteva sul Regio Esercito e sulla Regia Marina. L'Aeronautica militare dal suo primo impiego a fini di guerra svolgeva le funzioni di forza ausiliaria, con compiti di ricognizione e osservazione, sottoposta com'era al comando delle due forze armate tradizionali. Posizione che, in realtà, si mantenne ancora per diversi anni dopo l'avvenuta costituzione della Regia Aeronautica. Perciò, sul piano della ricerca storica l'abitudine a considerare le vicende delle forze armate disgiuntamente, tra loro e in

(24) Ivi, 122.

(25) Ivi, 117.

(26) G. Alegi, *op. cit.*, 128.

rapporto al potere politico, porta ad una interpretazione non sempre esaustiva del ruolo dell'Aeronautica tra le due guerre (27).

Le somme stanziare nei bilanci dell'Aeronautica durante gli anni Venti oscillarono tra i 700-750 milioni di lire (14-15,5% delle spese militari nazionali), quando in effetti ne sarebbero serviti quasi il doppio (28). Un ammontare insufficiente a conseguire persino i livelli di forza previsti dall'Ordinamento Bonzani. In realtà, il problema della carenza di fondi per la nuova forza armata fu tema comune, evidenziato non solo da Italo Balbo, ma anche dal suo antagonista De Pinedo e il suo successore Valle, a conferma che, al di là della propaganda, l'Aeronautica non era poi il mito del regime. Gli effettivi rapporti di forza fra le tre componenti della Difesa sono confermati anche dall'assetto complessivo del vertice militare, lasciato sostanzialmente immutato da Mussolini (29). Oltre che dalle risorse insufficienti, problema avvertito anche dalle altre forze armate, nella lunga battaglia per erodere gradualmente le aviazioni ausiliarie a vantaggio dell'Armeria, la sconfitta dell'Aeronautica fu sancita dai provvedimenti emanati nei mesi precedenti all'entrata in guerra dell'Italia nel 1939 (30).

L'analisi dei dati di bilancio della Regia Aeronautica tra le due guerre mondiali viene condotta suddividendo l'arco temporale, a cui si riferisce la documentazione contabile, in tre periodi o fasi. Una prima fase (1923-1934), che si può considerare di pace, è indicativa del progresso e dello spazio che l'Aeronautica andrà gradualmente acquisendo nell'ambito delle forze armate. Essa copre gli anni iniziali di operatività dell'Arma fino all'istituzione del Ministero dell'aeronautica, tutto il periodo di Italo Balbo e il primo anno di comando del suo successore. La seconda fase (1935-1945), di gran fermento sul piano internazionale, vede l'Italia intraprendere le azioni di guerra in Etiopia e il suo coinvolgimento nella Guerra Civile Spagnola e nel secondo conflitto mondiale. La terza fase (1945-1950) coincide con gli anni della ricostruzione post-bellica e la fine della Regia Aeronautica che si trasformerà nell'Aeronautica militare.

La spesa della Regia Aeronautica è da considerare nel più ampio contesto del bilancio militare complessivo e in rapporto con il Regio Esercito e la Regia Marina (31). Le somme stanziare per tutte le forze armate nell'esercizio finanziario dal 1° luglio 1923 al 30 giugno 1924 ammontano a 2,198 miliardi di lire. Considerando, invece, i dati del decennio 1924-1934, le risorse totali stanziare per la spesa militare fanno registrare una progressiva crescita, con valori che nel 1934 raggiungono 5,414 miliardi. A fronte di un andamento tendenzialmente crescente, che contraddistingue quasi tutto il decennio, si osserva tuttavia una lieve flessione in corrispondenza dell'anno 1933, quando gli effetti economici negativi della crisi del '29 si manifestarono in tutta la loro gravità.

I dati relativi alla ripartizione percentuale della spesa militare tra le forze armate evidenziano la indiscussa priorità per l'Esercito, la cui quota percentuale supera ampiamente, e per tutto l'arco temporale oggetto di indagine, quelle destinate alle altre due forze armate. Le assegnazioni di risorse riferite all'esercizio finanziario 1923-1924 sono, rispettivamente, del 58,93% per il Regio Esercito, del 28,96% per la Regia Marina e del 12,37% per la Regia Aeronautica (32). I dati relativi al Regio Esercito si mantengono sostanzialmente invariati e raggiungono una punta massima del 60,51% nel 1926. Nel triennio successivo si assiste ad una leggera flessione, che si manifesta in maniera più importante dal 1930 al 1933. Per quanto riguarda, invece, la quota-parte della spesa militare complessiva attribuita alla Marina, è da rilevare che fino al 1929 si registra una discreta contrazione del dato percentuale per poi tornare, tra il 1930 e il 1933, ai livelli del 1924. La forza armata che, sia pur lentamente, evidenzia un progressivo incremento delle somme stanziare è la Regia Aeronautica che, partendo da valori medi del 12,50%, nel 1928 raggiunge percentuali superiori al 15,53% (33).

Sul piano operativo, l'Arma aeronautica nel 1926 presentava la seguente situazione: su 182 squadriglie oltre la metà era dedicata all'Esercivio e alla Marinavia, 12 alle truppe coloniali e solo 78 all'Armeria. La parte indipendente dell'Aeronautica costituiva il 42% e la forza era pari al 75% delle aviazioni ausiliarie. Nonostante i segnali di un importante incremento delle risorse attribuite, da quanto emerge i fondi assegnati alla Regia Aeronautica durante gli anni Venti si confermano insufficienti per sostenere i programmi di sviluppo immaginati dagli

(27) R. Gentili, *1919-1922, gli anni perduti*, cit., 130-131.

(28) Cfr. Relazione di bilancio della Regia Aeronautica, in Archivio Balbo, 15 aprile 1927.

(29) R. Gentili, *1919-1922, gli anni perduti*, cit., 131.

(30) *Ivi*, 136.

(31) Aussma, Bil-RA, busta 1, Stato di previsione della spesa del Ministero della guerra per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1923 al 30 giugno 1924.

(32) Nella documentazione d'archivio riferita al 30 aprile 1924, è possibile apprendere le voci di spesa che componevano il bilancio di previsione della Regia Aeronautica, così distinte: spese per stipendi, generali, indennità varie, del materiale mobile, del demanio aeronautico, relative al traffico aereo, per le scuole di aviazione, per paghe e indennità al personale avventizio e indennità "caro viveri" a tutto il personale. Aussma, Bil-RA, busta 1, Bilancio 1923-1924 in lire 280.000.000.

(33) G. Alegi, *op. cit.*, 159.

organi di comando. In questo periodo, la quota della spesa militare italiana riservata all'Arma non fu mai superiore a un settimo della spesa complessiva, anche per il rifiuto del capo del Governo di mettere in discussione la gerarchia delle forze armate e i loro rapporti con le strutture sociali e di potere.

Ancora nel 1926, la concezione riduttiva del ruolo dell'Aeronautica affiorava in alcune dichiarazioni rese dal generale dell'Esercito Vacchelli, relatore al bilancio di previsione dell'Arma. In merito al triennio 1923-1926 è possibile esaminare i principali indicatori gestionali, rappresentati dagli stanziamenti in bilancio e da altri elementi, come le ore di volo, il costo orario medio, i caduti per incidenti di volo e, infine, il tasso ore/incidenti. I valori analizzati mostrano un significativo incremento dei dati di bilancio per l'esercizio finanziario 1925-1926, a cui corrisponde un importante aumento delle ore di volo e del costo orario medio (34).

Nel novembre del 1926, in seguito alla nomina di Italo Balbo a sottosegretario di Stato della Regia Aeronautica, in sostituzione di Bonzani, si apriva una nuova fase dell'Aeronautica militare. Inizialmente, la nomina di un personaggio di alto profilo come Italo Balbo, senza alcun legame con l'Aeronautica, sembrava non mirasse ad aumentare l'efficienza della forza armata né, tantomeno, a potenziarne l'immagine, ma solo a normalizzare ed evitare scosse all'architettura militare complessiva della Nazione. Invece, di lì a poco, si comprese che il compito di Balbo era quello di dare "alla giovane e ancora disordinata forza armata, unità, identità e scopo" (35). Egli rivestì la carica di sottosegretario di Stato dell'Aeronautica dal 1926 al 1929, e successivamente quella di ministro dal 1930 al 1933 (36).

Tra i meriti del nuovo ministro vi fu quello di portare all'attenzione internazionale l'immagine positiva dell'Aeronautica italiana. Nel suo primo discorso alla Camera egli affermò l'esigenza di elevare il profilo professionale medio e di favorire la realizzazione di una potenza aerea efficiente, convinto che né l'Esercito né la Marina, senza l'Aviazione, avrebbero potuto riparare o impedire l'offesa di un'armata aerea d'entità sufficiente (37). Fu questa intuizione a fare di Italo Balbo l'autentico "padre dell'Aeronautica". Altrettanto chiaro fu poi l'accento che egli pose, nella relazione al bilancio 1930-1931, sulla necessità di dare all'Arma una impostazione offensiva per scongiurare un eventuale attacco aereo del nemico. In realtà, nel 1927 Balbo avvertì la necessità che l'Aeronautica istituisse una propria scuola di guerra a somiglianza di quelle già esistenti presso le altre armi. Fino al 1933 perseguì, pur nei limiti dei mezzi a disposizione, una politica aeronautica forte e determinata (38).

Oltre alle attività militari, la Regia Aeronautica comprendeva l'aviazione civile che, in tempo di pace, rappresentava la parte più interessante, perché ancora da organizzare e suscettibile di sviluppo rispetto all'aviazione militare, che aveva già una sua organizzazione. In Italia l'inizio dell'aviazione civile risale al 1926, quando si effettuò il primo volo da Trieste a Torino. Le linee aeree attivate nei primi anni di vita furono le seguenti: Torino-Trieste, Trieste-Zara, Genova-Ostia-Palermo, Brindisi-Atene-Costantinopoli, Roma-Venezia-Vienna e le linee aeree di Albania (dal 1° febbraio 1927) (39). I trasporti aerei civili erano sostenuti dallo Stato con quote fisse e sovvenzioni chilometriche che giungevano fino a 30 lire per chilometro volato. Successivamente, fu inaugurata la linea Ostia-Cagliari e, di lì a breve, le linee Milano-Monaco-Roma e Barcellona-Roma. Gli aiuti di Stato avrebbero raggiunto con queste nuove rotte aeree 62.237.900 lire. Nel 1927 i chilometri volati furono di 1.327.656 e i passeggeri 9.979.000 (40).

Nelle conclusioni degli atti parlamentari riferiti a queste attività della Regia Aeronautica si sottolineava come lo Stato sopportasse un elevato costo per l'aviazione civile. Tuttavia, si trattava di una spesa da finanziare, non solo per favorire lo sviluppo del Paese, ma perché essa consentiva di creare una forte riserva di piloti per l'aviazione militare e, al tempo stesso, rappresentava uno sfogo importante per l'industria aeronautica. Si sottolineava, inoltre, che gli altri Paesi spendevano di più per l'aeronautica civile, soprattutto la Germania, dove la popolazione utilizzava frequentemente il mezzo aereo per spostarsi. Nel discorso di Italo Balbo sul bilancio del 1927 si sottolineava come la Germania fosse più avanti in quanto tutte le risorse che in base al Trattato di Versailles non potevano essere dedicate all'Aeronautica militare furono impiegate per l'aviazione civile.

Altri temi affrontati negli atti parlamentari di quegli anni riguardavano l'inaugurazione dell'Aeroporto del Littorio, definito dalla propaganda fascista come "il migliore e il più grandioso d'Europa", e della Regia scuola

(34) *Ivi*, 162.

(35) *Ivi*, 137.

(36) Per un profilo biografico di Italo Balbo, v. A. Pelliccia, *Il periodo epico dell'Aeronautica (1923-1933)*, Roma, Veant, 1985.

(37) Aussma, Bil-RA, busta 1, La discussione del bilancio aeronautico alla Camera dell'on. Balbo 1927.

(38) Una relazione del luglio 1928 illustra in maniera dettagliata gli sviluppi e gli aspetti organizzativi della Regia Aeronautica in tempo di guerra e in tempo di pace. Aussma, Bil-RA, busta 1, Promemoria sull'ordinamento tecnico finanziario delle forze armate.

(39) Aussma, Bil-RA, busta 14.

(40) Per approfondimenti sull'aviazione civile negli anni 1927-1942 si rinvia al *Bollettino dell'aviazione civile e del traffico aereo*, Roma, Provveditorato generale dello Stato, Libreria.

d'ingegneria aeronautica di Roma, nonché la legislazione aeronautica interna e internazionale per lo sviluppo della navigazione aerea civile. Infine, tra le varie manifestazioni aeronautiche, oltre a quelle già menzionate in precedenza, vanno ricordate la prima edizione della Esposizione dell'Aeronautica italiana a Milano del 1934 e il primo Salone internazionale aeronautico a Milano del 1935.

In conclusione, durante il settennato balbiano, gli stanziamenti a favore della Regia Aeronautica evidenziano valori che variano tra circa 670 milioni di lire dell'esercizio 1926-1927 e 800 milioni del 1930-1931. In realtà, sul piano finanziario l'era di Italo Balbo non fece registrare significativi incrementi per le attività gestionali dell'Arma. A fronte di una spesa militare complessiva, che si attestava intorno ai 4,5-5 miliardi di lire e che si mantenne ai medesimi livelli durante tutto il settennato, per la Regia Aeronautica si rilevano quote di spesa tra il 14 e 15%, pari cioè ad un incremento medio di circa due punti percentuali rispetto agli anni precedenti, in cui la quota parte destinata all'Aeronautica superava di poco il 12%. Alcune riflessioni sui dati di spesa appena illustrati confermano come il regime, durante la rivoluzione tecnologica in atto nel settore aeronautico a livello internazionale, non avesse investito abbastanza. Relativamente a questi anni, i dati a disposizione, oltre a confermare una sostanziale omogeneità delle somme stanziare in bilancio per l'Aeronautica, mostrano un incremento delle ore di volo e un maggior costo orario medio, che però si riduce nel 1930. Ancora abbastanza rilevante è, invece, il numero dei caduti per incidenti di volo. (41).

4. *La spesa della Regia Aeronautica in tempo di guerra*

La gestione di Italo Balbo si concluse nel novembre 1933, quando fu sostituito al comando della Regia Aeronautica da Giuseppe Valle. Affrontata la difficile fase della crisi economica degli anni Trenta, per l'Aeronautica iniziò una stagione nuova, con trasformazioni e sfide su diversi fronti (tecnologico, politico, internazionale). Giuseppe Valle, pioniere del volo, combattente e capo di Stato Maggiore, portò a compimento il disegno balbiano di concentrare le compagnie aeree a partecipazione pubblica, per ottenere economie di scala e ridurre gli oneri per il bilancio dello Stato. La nuova fase che si apriva nel 1933 fu anche il risultato delle innovazioni maturate in ambito aeronautico negli anni precedenti, che cambiarono le modalità di pilotaggio e la filosofia d'impiego. Anche Valle, come i suoi predecessori, si trovò a lamentare le difficoltà per il bilancio dell'Aeronautica, che allora era di poco superiore a 720 milioni di lire, valutando necessari almeno altri 200 milioni per poter soddisfare le esigenze di programmazione. Nel luglio del 1934 la situazione mutò, con la previsione di un piano straordinario di costruzioni del valore di 1.200 milioni in cinque anni, poi ridotti a tre anni. Gli stanziamenti in bilancio raggiunsero circa 900 milioni. L'esercizio finanziario 1934-1935, rispetto all'ultimo periodo balbiano, segnava un incremento di circa il 25%. L'aumento di risorse, finalizzato al rinnovamento generale delle linee di volo, fu però assorbito in larga parte dalla preparazione per l'invasione dell'Etiopia del 1935.

A metà degli anni Trenta la Regia Aeronautica, dopo un lungo periodo che l'aveva vista impegnata sul piano organizzativo e tecnico-finanziario, aveva finalmente acquisito un sufficiente grado di autonomia e indipendenza, grazie anche alle grandi crociere effettuate negli anni 1928-1933 e ai primati conseguiti nelle varie competizioni internazionali. Oltre ad acquisire un ruolo importante all'interno delle forze armate, i successi di quegli anni ne avevano fatto uno strumento ideale per la propaganda del regime, che costruiva il mito di una Italia militarmente forte e dinamica.

Tutto ciò coincise con l'irruzione sulla scena politica europea di Hitler, nel gennaio del 1933, e con l'espansione coloniale e imperiale lanciata da Mussolini nel 1935. Si riavviò la corsa al riarmo, mentre l'aggressione all'Etiopia apriva per l'Italia un decennio di guerre. La posizione assunta dal nostro Paese incominciò a creare problemi con le altre potenze vincitrici del primo conflitto mondiale. A tutto ciò bisognava aggiungere l'inatteso coinvolgimento tra il 1936 e il 1939 nella Guerra Civile Spagnola, a cui fece seguito, nel 1939, l'annessione dell'Albania.

Intanto, il nuovo ordinamento della forza armata (Ordinamento Valle), approvato nel maggio del 1937, mirava ad una maggiore concentrazione delle compagnie aeree a partecipazione pubblica e spingeva ancor più verso l'indipendenza dell'Aeronautica, realizzando un'armata aerea di forza più che tripla rispetto alle due aviazioni ausiliarie dell'Esercito e della Marina. Restava, tuttavia, in vigore la quadripartizione in Armata aerea, Aviazione per il Regio Esercito, Aviazione per la Regia Marina e Aviazione di presidio coloniale. La nuova legge nulla diceva sulle specialità, lasciando al Ministero dell'aeronautica ampia facoltà riguardo all'ordinamento e alle attribuzioni di comandi, ai reparti e servizi della forza armata, salvo l'obbligo di concordare con i Ministeri della guerra e della marina gli aspetti relativi alle loro aviazioni ausiliarie. Era previsto, inoltre, un programma infrastrutturale per la costruzione di nuovi aeroporti e il potenziamento di quelli esistenti, una vasta rete di scuole,

(41) G. Alegi, *op. cit.*, 162.

caserme e depositi e, conseguentemente, un aumento degli organici del personale navigante e di altra categoria e ruolo. La struttura della nuova Arma doveva essere realizzata nei limiti delle disponibilità di bilancio che, tra il 1937 e il 1938, erano di oltre quattro miliardi di lire. Un ambizioso obiettivo che, però, con l'esaurimento dello stanziamento straordinario del 1934, i costi delle operazioni in corso in Etiopia e Spagna, e quelli accresciuti di una forza armata di maggiori ambizioni, risultava di difficile realizzazione (42).

Nel frattempo, la situazione internazionale andava deteriorandosi, a causa delle mire espansionistiche di Hitler. Il 26 gennaio del 1939 Badoglio riferì ai capi di Stato Maggiore delle tre forze armate le direttive di Mussolini, in vista di un possibile conflitto con la Francia e la Gran Bretagna. Sempre in quell'anno Mussolini pensò all'annessione dell'Albania, già da tempo un protettorato italiano, in cui fu impegnata l'Aeronautica. Si provvide, allora, a creare un nuovo comando territoriale, l'Aeronautica dell'Albania.

Gli eventi appena richiamati sono alla base del significativo aumento delle somme stanziare in bilancio a partire dall'esercizio finanziario 1935-1936, che furono quasi triplicate, passando da 897.159.000 lire del 1934 a 2.349.312.000 del 1935. Negli anni dal 1936 al 1938 le somme destinate alla Regia Aeronautica registrarono ulteriori incrementi, attestandosi intorno a quattro miliardi di lire. Alla vigilia dell'entrata in guerra a fianco alla Germania nazista gli stanziamenti furono pressoché raddoppiati e comprendevano una quota di 350 milioni di lire provenienti dal bilancio straordinario. Più in generale, della spesa militare italiana tra il 1934 e il 1939 rileva innanzitutto il ragguardevole incremento delle risorse, che passarono da poco più di 5 miliardi dell'esercizio 1934-1935 a circa 28 miliardi del 1939-1940. La percentuale del reddito nazionale destinato al comparto difesa, invece, si aggirava intorno al 14,5% (43). Analizzando, poi, la ripartizione percentuale di tali somme fra le tre forze armate è possibile osservare cambiamenti importanti che, in definitiva, riflettevano le valutazioni strategiche dei comandi militari nel pianificare le azioni di guerra e il diverso impiego delle forze militari disponibili. Le attribuzioni a favore del Regio Esercito fanno registrare una sostanziale omogeneità rispetto agli anni precedenti. Una flessione di circa dieci punti percentuali, tuttavia, si registra negli esercizi finanziari 1937-1938 e 1938-1939, quando per la prima volta la quota riconosciuta all'Esercito scende sotto il 50%, con valori compresi tra il 46% e il 47%. Una leggera risalita si rileva l'anno successivo, quando il Paese si prepara ad entrare in guerra. Per quanto attiene alle altre due forze armate, si osserva un andamento discendente della percentuale di spesa per la Regia Marina, a cui si contrappone una progressiva crescita delle quote stanziare a favore della Regia Aeronautica che, nel bilancio 1936-1937, effettua il sorpasso sulla Marina. In realtà, ai quattro punti percentuali circa persi dalla Regia Marina tra il 1935 e il 1936 corrisponde un aumento percentuale di altrettanti punti riconosciuti alla Regia Aeronautica, a cui viene attribuita una quota della spesa militare complessiva superiore al 20%. Si tratta di un dato che mostra chiaramente il ruolo maggiore attribuito all'Arma aeronautica, sempre più impegnata sui vari scenari di guerra. Si evidenzia, inoltre, una stretta correlazione tra le percentuali della spesa complessiva attribuite all'Esercito e quelle di spettanza dell'Aeronautica. I dati più eloquenti si riferiscono agli esercizi 1937-1938 e 1938-1939, dove le assegnazioni a favore dell'Esercito si riducono di circa dieci punti, a fronte di un aumento di quasi otto punti per la Regia Aeronautica. La punta massima di attribuzione di risorse alla Regia Aeronautica si raggiunge nell'esercizio finanziario 1937-1938, quando la quota attribuita supererà il 30% del totale della spesa militare (44). Le ragioni di questa svolta sono da ricercare nell'intensa ed efficace azione dell'Aeronautica militare nelle missioni all'estero. L'Arma aeronautica era l'unica in grado di raggiungere luoghi lontani e di svolgere diverse funzioni (ricognizione, bombardamenti, ecc.).

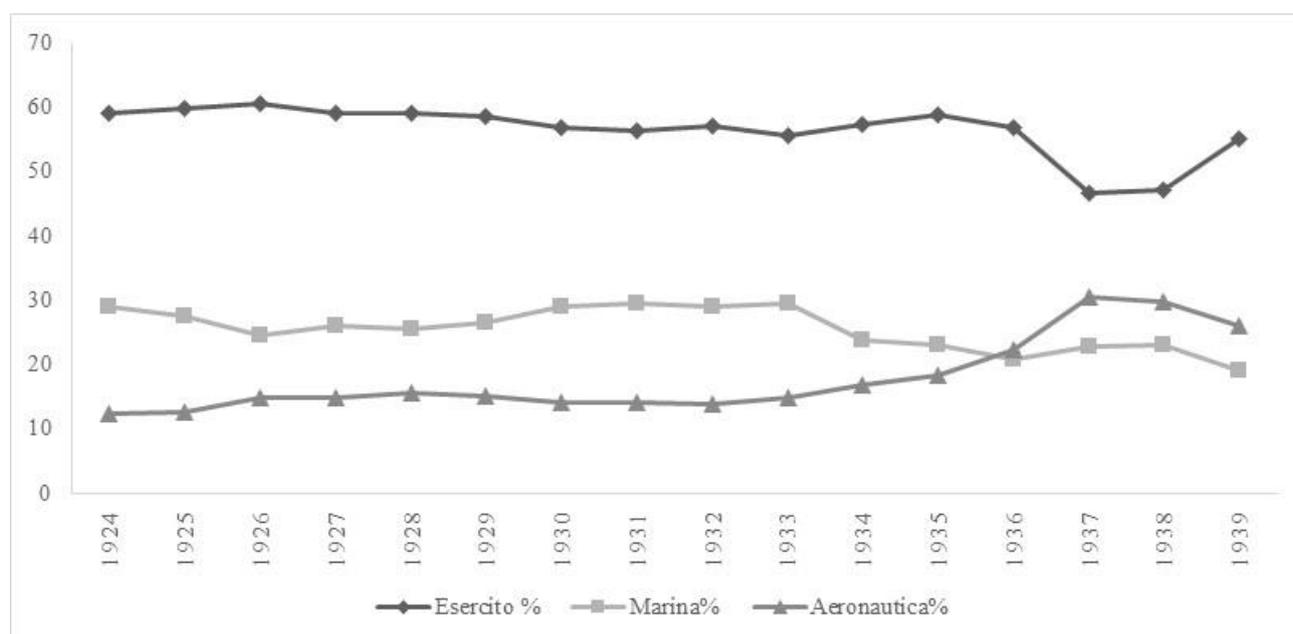
A rendere più chiaro l'andamento delle attribuzioni in bilancio relative alle forze armate italiane, dalla costituzione della Regia Aeronautica fino alla vigilia del secondo conflitto mondiale, si propone il grafico 1, in cui vengono rappresentate le quote percentuali assegnate annualmente a ciascuna delle tre forze armate.

(42) Sulle condizioni in cui la Regia Aeronautica ha affrontato l'intervento bellico in Spagna, v. E. Grassia, *L'Aviazione Legionaria da bombardamento. Spagna 1936-1939*, Roma, Ibn, 2009.

(43) Relativamente alla percentuale di reddito nazionale destinata alla Difesa delle altre potenze europee, v. E. Grassia, *op. cit.*, 40.

(44) G. Alegi, *op. cit.*, 203.

Grafico 1. Ripartizione della spesa militare italiana 1924-1939 (in %)



Fonte: Elaborazioni in base ai dati contenuti in G. Alegi, *La Storia dell'Aeronautica militare. La nascita*, Parma, Aviator, 2015, 159, 203.

Nel 1939, quando l'Italia si prepara al proprio ingresso nel secondo conflitto mondiale, la spesa militare complessiva delle forze armate quasi si raddoppia, passando da oltre 15 miliardi di lire a circa 28 miliardi (45). In merito alla ripartizione delle somme tra le forze armate, si rileva il riconoscimento di una maggiore quota all'Esercito per la imminente entrata in guerra, a cui corrisponde una lieve riduzione delle attribuzioni alla Marina e all'Aeronautica.

In Italia, all'espansione dei reparti dell'Aeronautica militare si accompagnò quella infrastrutturale. Nel 1939 sul territorio nazionale si contavano 99 aeroporti armati (cioè sedi di reparti), 18 presidiati e 287 campi di fortuna. L'attenzione sulle attività demaniali e infrastrutturali fu reso possibile anche da assegnazioni extra bilancio, nell'ambito dei programmi per il contenimento della disoccupazione: i 22 aeroporti costruiti in base al piano 1935-1936 assorbito ventimila operai e furono inaugurati nell'arco di circa sei mesi, tra l'autunno 1937 e la primavera del 1938.

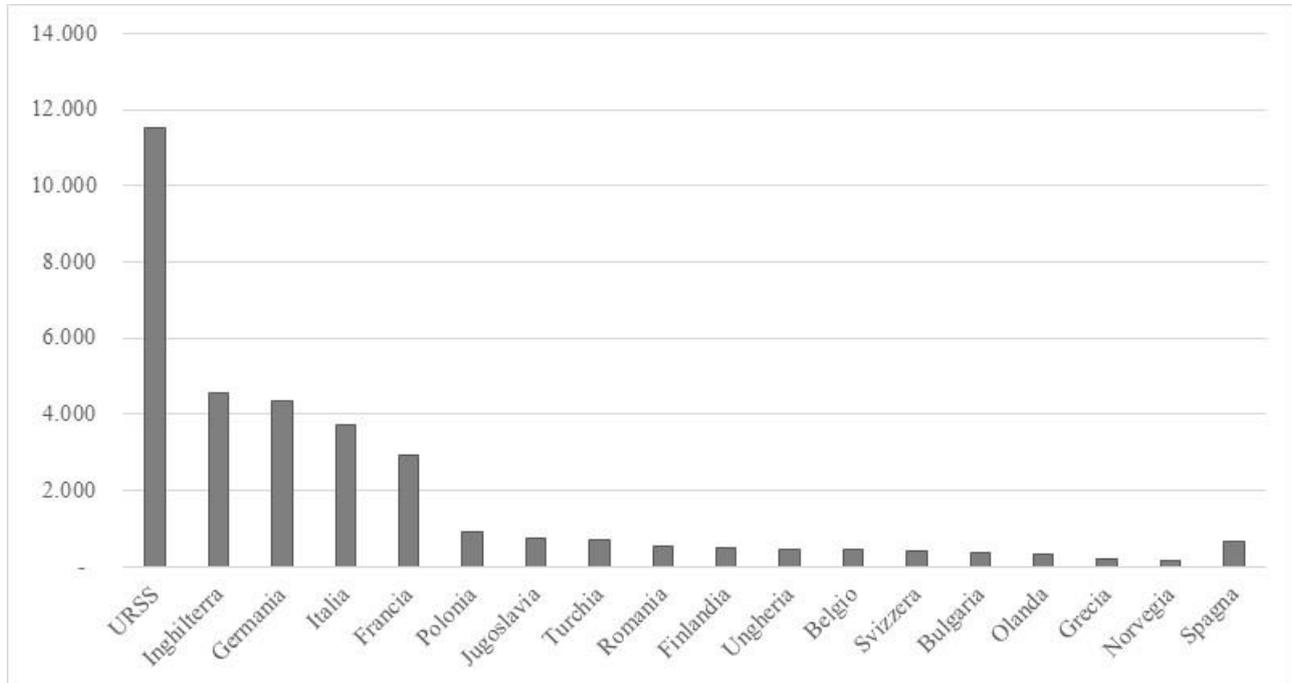
Nell'ottobre 1939 Mussolini comunicò a Valle il cambio della guardia, nell'ambito di un più vasto riassetto del Governo. Per l'Aeronautica la scelta cadde sul generale Francesco Pricolo che fu nominato capo di Stato Maggiore e sottosegretario di Stato. Gli aspetti e le criticità più rilevanti da segnalare, relativamente a questo periodo, riguardano l'arretratezza tecnologica e la scarsa capacità di mobilitazione dell'industria aeronautica nazionale. Infatti, se da un lato le crociere, i *raid*, i primati conseguiti agli inizi degli anni Trenta avevano prodotto effetti assai incoraggianti in termini di prestigio e di crescita tecnico-organizzativa, dall'altro lato avevano evidenziato dei limiti, colti solo in parte, e ai quali non si era posto rimedio. Le sanzioni economiche, l'autarchia e il *gap* tecnologico e progettuale, a causa dell'isolamento politico ed economico dell'Italia, condizionarono non poco l'ammodernamento del settore aeronautico. Altre criticità erano dovute all'impegno e alle operazioni delle forze aeree su una vastità territoriale, con varietà ambientali e climatiche. Preminente era poi diventata la componente offensiva in funzione strategica.

Il grafico 2 mostra quale fosse la posizione italiana rispetto a quella degli altri Paesi europei alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale. I dati relativi alle forze aeree dei Paesi europei rivelano chiaramente come a primeggiare fosse l'Unione Sovietica che, con una dotazione aerea di circa 12.000 unità, superava abbondantemente quella degli altri Stati. Seguivano, a grande distanza, con oltre 4.000 unità aeree, l'Inghilterra e la Germania, e in

(45) Ivi, 203.

posizione ravvicinata l'Italia e la Francia, mentre di gran lunga più contenuta era la dotazione dei restanti Paesi (46).

Grafico 2. Situazione delle forze aeree in Europa 1939-1940



Fonte: Elaborazioni in base ai dati contenuti in N. Arena, *La Regia Aeronautica (1939-1943), Volume Primo. Dalla non belligeranza all'intervento*, Roma, Stato Maggiore Aeronautica, Ufficio storico, 1981, 150.

Il 10 giugno del 1940 l'Italia entrava in guerra, schierandosi al fianco della Germania contro Francia e Inghilterra. L'Aeronautica militare si presentava ottimista, per le positive esperienze di guerra compiute in Etiopia e in Spagna. Tuttavia, le macchine realizzate nell'anteguerra furono ritenute, a torto, idonee ad operare ancora in un conflitto immediatamente futuro. Intanto, negli ambienti della politica, emergevano importanti ammissioni sulla necessità di concepire l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica come forze facenti parte di un tutto unico e inscindibile. Riguardo allo strumento aereo, si affermava che l'indipendenza dell'Aeronautica era la condizione prima ed indispensabile per far gravitare le forze aeree necessarie al momento e nel punto individuato, a seconda delle necessità e senza dispersione di mezzi. In via secondaria, si sottolineava l'importanza della cooperazione tra le varie specialità dell'Arma: tra caccia e siluranti, caccia e bombardieri, esploratori e mezzi offensivi, in ogni azione ben ideata e ben eseguita (47).

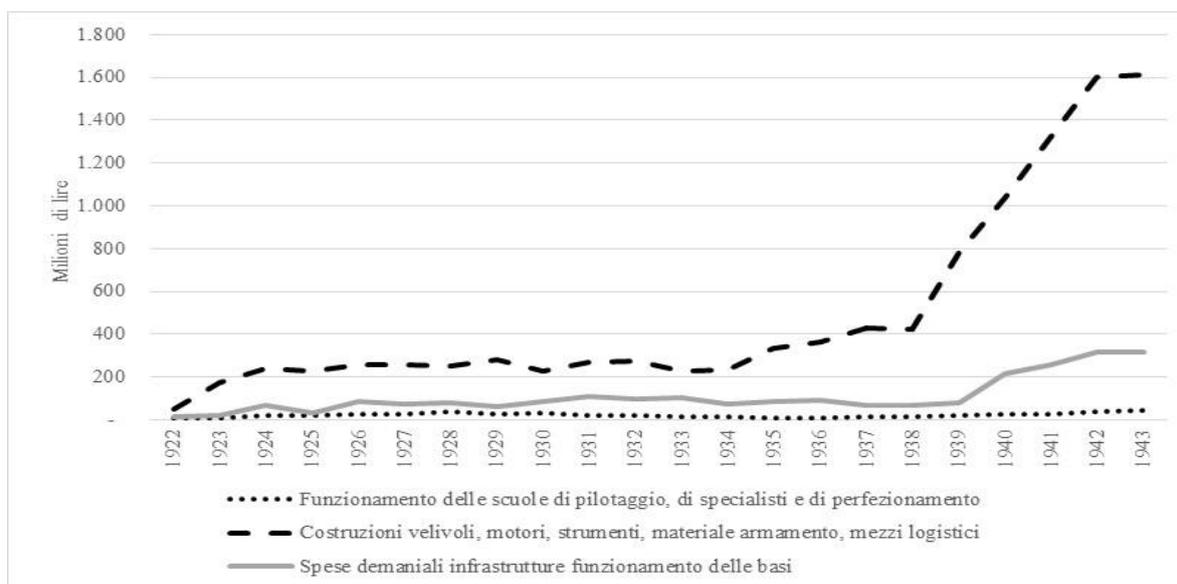
Nel primo anno di guerra, gli stanziamenti in bilancio relativi alla Regia Aeronautica raggiunsero circa nove miliardi di lire, con un incremento importante rispetto all'esercizio finanziario precedente, in cui i valori si attestavano intorno ai 7,5 miliardi. Nel 1942 e nel 1943, con l'accentuarsi del conflitto, le somme assegnate all'Arma aerea furono più consistenti, con valori pari a circa tredici miliardi di lire.

Ulteriori elementi di analisi derivano dai dati di bilancio della Regia Aeronautica relativi alla spesa settoriale dell'Arma, che vengono rappresentati sinteticamente nel grafico 3. La linea punteggiata indica le somme relative al funzionamento delle scuole di pilotaggio, di specialisti e di perfezionamento; la linea tratteggiata, invece, rappresenta l'andamento delle spese relative alle costruzioni di velivoli, motori, strumenti, materiale di armamento e mezzi logistici; la linea continua, infine, mostra l'evoluzione delle spese demaniali infrastrutture di funzionamento delle basi.

(46) Cfr. N. Arena, *La Regia Aeronautica (1939-1943)*, v. I, *Dalla non belligeranza all'intervento*, Roma, Stato Maggiore Aeronautica, 1981, 150. Per gli anni precedenti, v. E. Grassia, *op. cit.*, 35.

(47) Aussma, Bil-RA, busta 14, Insegnamenti della guerra aerea nell'anno 1942.

Grafico 3. Spesa della Regia Aeronautica per sezioni 1922-1943 (in mln di lire)

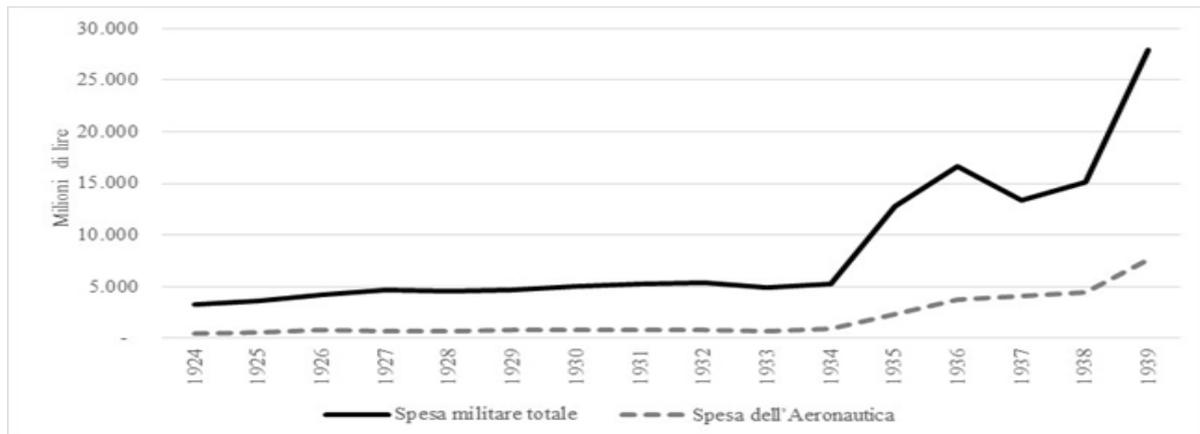


Fonte: Aussma, Bil-RA, busta 14, Consuntivi bilanci Aeronautica dal 1922 al 1944, prospetti di dettaglio.

Ebbene, dall'andamento delle tre voci di spesa, a partire dal 1934 è possibile rilevare una maggiore assegnazione di somme destinate alle costruzioni di velivoli ecc. Andamento che si manifesta più accentuato a partire dal 1938. Va inoltre sottolineato che, a fronte di una spesa pressoché stazionaria per il funzionamento delle scuole, dal 1939 si assiste a un significativo incremento delle spese demaniali.

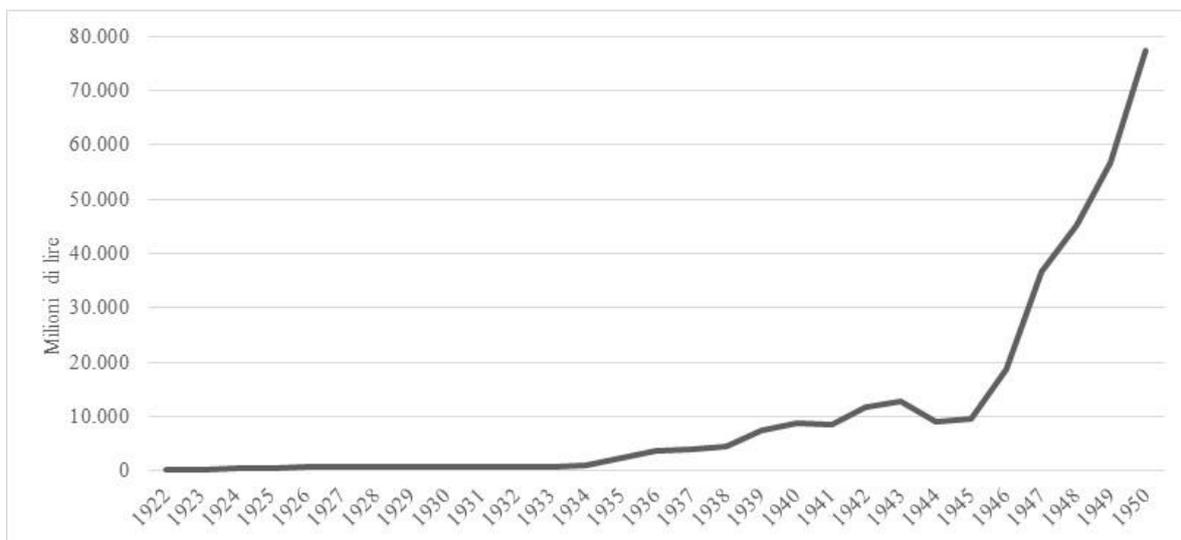
Gli anni della ricostruzione vedono l'Italia impegnata nella riparazione dei danni di guerra, nella ripresa economica e nel recupero del ruolo internazionale. Per quanto riguarda le forze armate, si procede ad una ristrutturazione che porterà nel 1946 alla fine della Regia Aeronautica e alla nascita dell'Aeronautica militare. Nel 1947 i Ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica verranno unificati nel Ministero della difesa. I bilanci dell'Aeronautica militare di questi anni mostrano una crescita esponenziale e livelli mai raggiunti in precedenza, con valori record nel 1950 di circa 77,5 miliardi di lire. Bilanci che evidenziano l'importanza strategica dell'Aeronautica militare all'interno delle forze armate, alla luce della rivoluzione tecnologica e della crescente affermazione dell'industria aeronautica italiana. Con il nuovo corso si realizza in maniera completa l'autonomia e indipendenza dell'Arma, tanto auspicata sin dalla sua costituzione nel 28 marzo del 1923. Si riportano in forma grafica i dati della spesa militare totale e dei bilanci della Regia Aeronautica, che mostrano in maniera evidente gli incrementi a partire dal 1935 e, soprattutto, la svolta decisiva che si registra a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale (graf. 4 e 5).

Grafico 4. Spesa militare totale e spesa della Regia Aeronautica 1924-1939 (in mln di lire)



Fonte: Elaborazioni in base ai dati contenuti in Aussma, Bil-RA, busta 14, Consuntivi bilanci Aeronautica dal 1922 al 1950, e in G. Alegi, *La Storia dell'Aeronautica militare. La nascita*, Parma, Aviator, 2015, 159, 203.

Grafico 5. Spesa della Regia Aeronautica e dell'Aeronautica militare 1922-1950 (in mln di lire)



Fonte: Aussma, Bil-RA, busta 14, Consuntivi bilanci aeronautica dal 1922 al 1950.

5. Considerazioni conclusive

Nel centenario dell'Aeronautica militare, l'Italia può fregiarsi di essere stata tra le prime forze indipendenti del contesto europeo, nonostante il processo che ha portato alla piena autonomia e indipendenza dal Regio Esercito e dalla Regia Marina sia stato caratterizzato da un lungo periodo di transizione. Lo sviluppo tecnologico, le infrastrutture e l'industria aeronautica italiana hanno risentito già a partire dagli anni successivi al primo conflitto mondiale delle limitate risorse di bilancio e dalla volontà di Mussolini di evitare discredito politico da parte dell'Esercito e della Marina. Ciò nondimeno, non vanno dimenticati i momenti che hanno esaltato l'aviazione italiana, come la guerra di Libia e il primo conflitto mondiale, ma anche i primati internazionali degli anni Trenta, in cui l'aeronautica italiana ha dimostrato di essere competitiva con le altre Nazioni europee. Probabilmente, la parte più triste dell'Arma aerea è stata quella che l'ha vista coinvolta non tanto nella Guerra di Etiopia e nella Guerra Civile Spagnola, quanto gli anni della Seconda Guerra Mondiale. In questa fase la Regia Aeronautica ha vissuto una crescita rallentata in un mondo in cui la tecnica stava rivoluzionando l'aviazione. La conclusione della guerra e la ricostruzione post-bellica, se da un lato sanciscono la fine della Regia Aeronautica, dall'altro forniscono uno straordinario slancio alla nuova Aeronautica militare.

Appendice

Tabella 1. Spesa della Regia Aeronautica e dell'Aeronautica militare 1922-1950 (in lire)

<i>Esercizio</i>	Bilancio		Bilancio	
	<i>Stanziamiento</i>	<i>ordinario</i> <i>Spese accertate</i>	<i>Servizi in A.O.</i>	<i>straordinario</i> <i>Esig. Carat. Strard.</i>
1922-23	95.300.000	95.300.000		
1923-24	260.338.000	258.702.000		
1924-25	461.776.000	460.205.000		
1925-26	559.013.000	557.973.000		
1926-27	765.512.000	753.992.000		
1927-28	670.773.000	663.321.000		
1928-29	738.002.000	736.748.000		
1929-30	744.422.000	743.804.000		
1930-31	801.576.000	787.024.000		
1931-32	776.443.000	775.043.000		
1932-33	773.081.000	770.500.000		
1933-34	722.844.000	720.167.000		
1934-35	897.159.000	895.942.000		
1935-36	2.349.312.000	2.339.725.000		
1936-37	3.728.833.000	3.728.352.000		
1937-38	4.088.254.000	4.086.190.000		
1938-39	4.489.705.000	4.487.773.000		
1939-40	7.230.933.000	7.227.619.000	150.000.000	200.000.000
1940-41	8.447.230.000	8.443.352.000	225.000.000	200.000.000
1941-42	8.445.508.000	8.418.064.000	225.000.000	
1942-43	11.860.218.000	11.838.575.000		
1943-44	13.007.660.000	12.791.411.000		
1944-45	12.658.865.000	8.929.577.000		
1945-46	9.673.818.000	9.533.568.000		
1946-47	18.772.369.000	18.633.665.000		
1947-48	36.830.621.000	36.662.004.000		
1948-49	45.484.732.000	45.148.550.000		
1949-50	56.878.470.000	56.819.225.000		
1950-51	77.509.434.000	77.435.122.000		

Fonte: Aussma, Bil-RA, busta 14, Consuntivi bilanci Aeronautica dal 1922 al 1950.

Tabella 2. Spesa della Regia Aeronautica per sezioni 1922-1943 (in lire)

Esercizio	Funzionamento delle scuole di pilotaggio, di specialisti e di perfezionamento	Costruzioni velivoli, motori, strumenti, materiale armamento, mezzi logistici	Spese demaniali infrastrutture funzionamento delle basi	Totale	Percentuale rispetto al bilancio totale	Bilancio totale (consuntivo)
1922-23	10.420.000	50.245.000	16.200.000	76.865.000	80,65	95.300.000
1923-24	7.000.000	173.403.000	23.000.000	203.403.000	78,62	258.702.000
1924-25	22.000.000	236.975.000	68.220.000	327.195.000	71,09	460.205.000
1925-26	22.000.000	227.500.000	35.000.000	284.500.000	50,99	557.973.000
1926-27	24.000.000	258.000.000	84.000.000	366.000.000	48,54	753.992.000
1927-28	26.450.000	258.060.000	76.300.000	360.810.000	48,97	663.321.000
1928-29	36.650.000	252.000.000	80.630.000	369.280.000	50,12	736.748.000
1929-30	25.000.000	281.000.000	60.500.000	366.500.000	49,27	743.804.000
1930-31	30.000.000	226.350.000	84.500.000	340.850.000	43,30	787.024.000
1931-32	18.000.000	270.000.000	107.000.000	395.000.000	50,90	775.043.000
1932-33	20.000.000	276.700.000	95.200.000	391.900.000	50,80	770.500.000
1933-34	16.800.000	227.410.000	104.415.000	348.625.000	53,40	720.167.000
1934-35	13.800.000	235.285.000	76.000.000	325.085.000	36,28	895.942.000
1935-36	9.942.000	332.482.000	87.462.000	429.886.000	18,37	2.339.725.000
1936-37	10.000.000	361.000.000	91.000.000	462.000.000	12,39	3.728.352.000
1937-38	16.500.000	427.700.000	65.000.000	509.200.000	12,46	4.086.190.000
1938-39	16.500.000	421.100.000	65.000.000	502.600.000	11,34	4.487.773.000
1939-40	19.000.000	782.085.000	80.000.000	881.085.000	10,30	7.577.619.000
1940-41	25.000.000	1.041.000.000	216.000.000	1.282.000.000	14,40	8.868.352.000
1941-42	28.000.000	1.323.000.000	260.000.000	1.611.000.000	18,63	8.843.064.000
1942-43	38.000.000	1.598.000.000	315.000.000	1.951.000.000	16,48	11.838.575.000
1943-44	43.000.000	1.611.600.000	319.000.000	1.973.600.000	15,42	12.791.411.000

Fonte: Aussma, Bil-RA, busta 14, Consuntivi bilanci Aeronautica dal 1922 al 1944, prospetti di dettaglio.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 - Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)