

Presentazione del rapporto
L'economia della Campania

**Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola**

Napoli, 7 giugno 2010

Indice

1. Introduzione	3
2. La congiuntura recente.....	4
3. La difficoltà di fare impresa	8
4. Conclusioni.....	13

1. Introduzione

Diversi motivi come il tema, la sede e il contesto odierno, mi rendono particolarmente lieta di partecipare alla presentazione del Rapporto su “L’economia della Campania”, predisposto dalla Sede di Napoli.

Il rapporto esamina l’economia di una importante regione meridionale. Al Mezzogiorno la Banca d’Italia ha dedicato una particolare attenzione, soprattutto in questi ultimi anni; è un’area troppo grande perché il paese possa permettersi di trascurarne l’importanza sotto i profili macroeconomico e della coesione sociale.

La nostra economia stenta a progredire. In assenza di un incremento della produttività, di un aumento della partecipazione al lavoro, vi sono rischi per la solidarietà intergenerazionale, che possono derivare, per esempio, dall’invecchiamento della popolazione. Vi è la necessità di aumentare il tasso di sviluppo del paese, puntando su tutte le risorse che possono essere mobilitate. E nel Mezzogiorno ve ne sono in abbondanza.

Nel novembre scorso abbiamo presentato a Roma i risultati di una vasta ricerca sul Mezzogiorno¹ che si è concentrata sulle carenze di capitale sociale (inteso come insieme di norme e regole condivise che facilitano la cooperazione tra i membri di una società), sui divari di competitività nei mercati dei beni e del lavoro, sul capitale pubblico, sul ruolo del sistema finanziario, sull’efficacia degli aiuti alle imprese, sul ruolo della finanza pubblica e delle politiche regionali.

¹ I lavori sono raccolti nei volumi “Mezzogiorno e politiche regionali”, Banca d’Italia, *Seminari e convegni*, n. 2 del novembre 2009; “Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia”, *Seminari e convegni*, n. 4 del 2010 (di prossima pubblicazione) e L. Cannari, M. Magnani e G. Pellegrini (2010), “Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche”, Laterza, Bari.

Una particolare attenzione è stata dedicata alla valutazione della qualità di importanti servizi pubblici: istruzione, sanità, giustizia civile, servizi pubblici locali. Le carenze nella disponibilità di buoni servizi influenzano infatti pesantemente la qualità della vita nelle regioni meridionali e il processo di convergenza economica.

L'Università Federico II di Napoli nello scorso aprile ha organizzato un convegno in cui sono stati discussi alcuni risultati delle nostre ricerche, assieme ad altri lavori scientifici, che hanno contribuito a stimolare il dibattito sui problemi del Mezzogiorno. Colgo l'occasione per ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a realizzare quell'iniziativa. Sono lieta che oggi la presentazione del rapporto regionale sulla Campania sia ospitata dalla stessa Università.

Il lavoro che viene illustrato oggi è un segnale dell'attenzione che la Banca d'Italia continua ad avere per il territorio, anche dopo il recente riassetto della rete territoriale, effettuato con successo, con la chiusura di alcune filiali e la ristrutturazione di altre. Il riassetto ha reso la rete territoriale più aderente per struttura e compiti alla domanda di servizi da parte della clientela, sfruttando a pieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie e modificando radicalmente le tradizionali operazioni di sportello. La ristrutturazione non ha significato "abbandonare" il territorio, né sul piano della vigilanza, né su quello della ricerca economica. Vi è un impegno della Banca verso il rafforzamento della capacità di analisi economica a livello territoriale.

2. La congiuntura recente

La crisi economico-finanziaria ha duramente colpito l'economia italiana in tutte le sue articolazioni territoriali. Il PIL è caduto del 5 per cento in Italia; di poco meno nel Mezzogiorno, ma soltanto grazie alla maggior rilevanza in quest'area del settore dei servizi, relativamente

meno esposto agli effetti della crisi². All'interno dei singoli comparti dell'industria e dei servizi, la flessione dell'attività produttiva nel meridione è stata analoga a quella del Centro Nord.

L'elevata incertezza e un basso grado di utilizzo della capacità produttiva hanno portato le imprese italiane a ridurre gli investimenti, scesi del 15 per cento nel 2009; il calo è stato più contenuto nei servizi, soprattutto nel Mezzogiorno.

Al netto dei prodotti petroliferi, le esportazioni meridionali, già modeste in quantità nel confronto nazionale, si sono ridotte nel 2009 del 25 per cento (5 punti più che nel Centro Nord), con una peggiore performance nei settori tradizionali (tessile, abbigliamento, cuoio, calzature e mobilio) e senza evidenti spostamenti verso i più dinamici mercati di sbocco extra-europei.

Nel mercato del lavoro si è manifestata la maggiore fragilità del Sud. La generalizzata contrazione delle ore di lavoro nel 2009, dovuta alla crisi, si è tradotta in una caduta del 3 per cento dell'occupazione nel Mezzogiorno. Il calo nel Centro Nord è stato inferiore (-1,1 per cento), anche per il più elevato ricorso alla Cassa integrazione guadagni.

Soprattutto nel Mezzogiorno, la riduzione si è concentrata tra le figure marginali e più deboli sul mercato del lavoro: i lavoratori con un contratto temporaneo, quelli con un basso livello di istruzione, i giovani.

Gli occupati in possesso della licenza media inferiore, maggiormente diffusi nel Mezzogiorno, si sono ridotti in misura più consistente in quest'area (del 5,4 per cento, contro il 4 per cento nel Centro Nord). Le differenze territoriali sono ancor più marcate per i diplomati, rimasti stabili a Nord, cresciuti al Centro e ridottisi nel Sud.

² Si veda "L'Economia delle regioni italiane", Banca d'Italia, di prossima pubblicazione.

Anche i giovani tra 15 e 34 anni con un contratto di lavoro dipendente sono stati fortemente colpiti dal calo dell'occupazione; il loro numero è sceso addirittura del 9,3 per cento nel Mezzogiorno, oltre 4 punti in più che nel resto del Paese.

Nel Mezzogiorno è inoltre particolarmente ampia la sacca di lavoratori scoraggiati, sostanzialmente assente nel Centro Nord; essa è costituita da coloro che rinunciano ad effettuare azioni di ricerca attiva di un posto di lavoro, uscendo dal calcolo dei disoccupati. Nel 2009 gli scoraggiati nel Mezzogiorno hanno superato il 5 per cento dell'intera forza lavoro, più che raddoppiando rispetto all'anno precedente.

Nel 2009 i prestiti bancari alle famiglie hanno continuato a crescere, seppure a ritmi moderati. I prestiti alle imprese hanno invece fortemente rallentato, riducendosi nella seconda parte dell'anno nel Centro Nord e rimanendo stagnanti nel Mezzogiorno. In entrambe le aree vi hanno contribuito sia la ridotta domanda di fondi da parte delle imprese sia la maggiore cautela delle banche nell'erogazione del credito. Negli ultimi mesi si osservano segnali di recupero dei finanziamenti nelle diverse aree del Paese.

Le difficoltà di accesso al credito per le imprese sono state diffuse; nelle indagini condotte dalla Banca d'Italia la quota di imprese che ha dichiarato di non ottenere il credito desiderato è aumentata in tutte le aree geografiche nel 2009. Combinando quelle informazioni con l'archivio della Centrale dei bilanci, emerge che le aziende che hanno indicato un peggioramento delle condizioni di accesso al credito presentano, come prima dell'insorgere della crisi, una situazione economico-finanziaria meno solida; la loro domanda di credito risulta più elevata.

I divari nella rischiosità delle imprese tra Mezzogiorno e Centro Nord sono rimasti sostanzialmente inalterati; pesa la debolezza strutturale del

sistema produttivo e delle istituzioni meridionali. Il flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti è aumentato di circa un punto percentuale in entrambe le aree, raggiungendo il 2,4 per cento al Centro Nord e il 3,2 nel Mezzogiorno.

Le nostre indagini sulle banche³ confermano che l'irrigidimento dell'offerta si sarebbe progressivamente attenuato nel corso del 2009 in tutte le ripartizioni territoriali; il miglioramento delle condizioni di offerta è segnalato anche per il primo semestre di quest'anno, soprattutto nel Nord Ovest e nel Mezzogiorno.

Dall'estate dello scorso anno si erano fatti più evidenti i segnali di un miglioramento dell'attività produttiva. Per il 2010 le imprese prevedevano una lieve espansione del fatturato e degli investimenti, in modo relativamente omogeneo per settore e area geografica.

Ma l'esplosione della crisi greca ha cambiato il quadro di riferimento. Le prospettive appaiono ora più incerte.

In diversi casi le ristrutturazioni operate dalle imprese durante la crisi hanno portato a un ridimensionamento del potenziale produttivo. Esistono peraltro casi di successo aziendale, che indicano anche nel Mezzogiorno una vitalità del sistema produttivo. Ma il ritorno su un più elevato sentiero di crescita non può basarsi solo sulla capacità e sull'impegno dei singoli, sul successo di casi isolati. Se non si rimuovono gli ostacoli allo sviluppo delle imprese vi è il rischio che il Paese tutto, ma in particolare il Mezzogiorno, non riesca a tenere il passo degli altri paesi industriali.

³ Tra marzo e aprile 2010 le sedi regionali della Banca d'Italia hanno condotto una rilevazione su un campione di circa 400 intermediari bancari, estendendo soprattutto per l'articolazione settoriale e territoriale la *Bank Lending Survey* dell'Eurosistema; cfr. "La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale", Banca d'Italia, *Economie regionali*, di prossima pubblicazione.

3. La difficoltà di fare impresa

Nel Mezzogiorno più che altrove incide sul potenziale di crescita la difficoltà di fare impresa. L'Amministrazione pubblica non agevola l'attività imprenditoriale. Una specifica rilevazione della Banca d'Italia⁴ mostra che nel Mezzogiorno gli oneri amministrativi e burocratici necessari all'avviamento e allo svolgimento dell'attività di impresa, misurati in termini di tempi e costi, sono generalmente più elevati.

Alcune recenti modifiche normative hanno avuto primi effetti positivi. Riguardo all'avvio d'impresa, la cosiddetta Comunicazione unica, introdotta nel 2007, ha consentito di interagire con un solo ufficio, in luogo dei quattro previsti in precedenza. Questo ha determinato un contenimento dei tempi per l'apertura di un'impresa in tutte le aree del Paese, con miglioramenti più accentuati nel Mezzogiorno, che ha così ridotto il divario con le altre regioni; i costi sono invece rimasti invariati dopo la riforma e più elevati nel Sud.

Tempi e costi per il trasferimento di una proprietà immobiliare sono superiori nel Mezzogiorno, dove sono necessari tempi più lunghi rispetto al Centro Nord anche per chiudere un'impresa.

I tempi della giustizia rimangono ancora lunghi, nonostante le iniziative intraprese. La lentezza dei processi implica elevati costi sociali, penalizza le parti economicamente più deboli, alimenta atteggiamenti diffusi di sfiducia e di accettazione di situazioni di illegalità. Sono necessari interventi volti a rendere il sistema giuridico più efficiente, per favorire il buon funzionamento del sistema economico, per sostenere la competitività.

⁴ L'indagine riprende la metodologia della Banca Mondiale; cfr. M. Bianco e F. Bripi "Le difficoltà di fare impresa", in "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", Banca d'Italia, op. cit.

La soluzione giudiziale delle controversie commerciali richiede tempi molto elevati in tutte le aree del Paese. Per ottenere un giudizio di cognizione ordinaria di primo grado si impiegano poco più di 3 anni al Sud, poco più di 2 nel Centro Nord. Le spese legali sostenute nel Mezzogiorno – circa un terzo del valore della controversia – sono notevolmente superiori rispetto a quelle registrate nelle altre aree.

La durata delle procedure fallimentari è mediamente superiore nel Mezzogiorno. Il concordato preventivo, riformato negli ultimi anni, è divenuto più celere, presentando tempi medi di circa 6 mesi; questa procedura viene però meno utilizzata nelle regioni meridionali.

Gli aiuti alle imprese hanno avuto una modesta efficacia nel sostenere lo sviluppo del Sud. Come mostrano le nostre ricerche, gli incentivi a favore dell'attività di investimento hanno prevalentemente generato un anticipo, da parte delle imprese sussidiate, di investimenti che in larga misura si sarebbero comunque realizzati in seguito, anche in assenza del sostegno pubblico.

La qualità dei servizi pubblici nel Mezzogiorno è ampiamente inadeguata; i divari con le regioni del Centro Nord hanno assunto dimensioni rilevanti. La sanità è l'esempio più evidente di un settore in cui la modesta qualità dei servizi resi, testimoniata anche dalle migrazioni sanitarie, non dipende da una carenza di spesa. I risultati di nostre recenti ricerche suggeriscono che è possibile conseguire risparmi senza ridurre qualità e quantità dei servizi sanitari offerti ai cittadini. Iniziative come quella recentemente avviata dal Ministero della salute, con la pubblicazione di indicatori di qualità ed efficienza⁵, sono utili per diffondere le migliori pratiche, disporre di dati confrontabili, conseguire un

⁵ Ministero della salute (2010) "Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali. Anno 2008".

più attento controllo sull'appropriatezza dei trattamenti di tipo ospedaliero, individuare gli ambiti di intervento per migliorare qualità ed efficienza.

In diversi servizi pubblici locali – trasporti, servizi idrici, rifiuti urbani, distribuzione del gas e servizi per l'infanzia – le riforme degli ultimi quindici anni hanno prodotto miglioramenti soprattutto al Nord e in misura più contenuta al Centro. Permangono deficit di performance nel Mezzogiorno, riconducibili a una minore capacità di azione delle Amministrazioni pubbliche locali, alle più forti opposizioni della collettività ai processi di ristrutturazione del settore e a peggiori dotazioni di infrastrutture.

Effetti positivi sulla concorrenza e sullo sviluppo potrebbero derivare da una maggiore trasparenza nei processi di fornitura di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione e dalla riduzione delle connessioni tra amministrazioni e imprese. Secondo nostri studi⁶, per effetto dell'elezione di propri dipendenti nelle amministrazioni locali, le imprese, in particolare quelle che operano nei settori che dipendono in prevalenza dalla domanda della Pubblica amministrazione, beneficiano di incrementi di fatturato e di profitti che non dipendono dalle caratteristiche del prodotto o dell'impresa. Queste connessioni, che si rilevano per la generalità delle imprese, assumono una maggiore rilevanza nel Sud, ove è più elevata l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto; ostacolano il successo delle imprese migliori che non dispongono di canali privilegiati di contatto.

Le difficoltà di fare impresa sono aggravate dalla diffusa presenza della criminalità organizzata che altera le condizioni di concorrenza, accresce i costi per le imprese e i cittadini, ostacola l'accumulazione di capitale.

⁶ F. Cingano e P. Pinotti (2009) "Politicians at work. The private return and social costs of political connections", Banca d'Italia, *Temì di discussione*, n.709.

Un adeguato livello di sicurezza e il rispetto della legalità sono prerequisiti indispensabili per il corretto funzionamento del sistema economico e della vita civile.

La presenza della criminalità organizzata ha caratterizzato la storia di Sicilia, Campania e Calabria sin dal periodo preunitario; negli ultimi decenni si è estesa alle regioni limitrofe, soprattutto Puglia e Basilicata, nonché in alcune aree del Centro Nord. Il radicamento territoriale conferisce alle associazioni criminali la stabilità necessaria per gestire crimini potenzialmente complessi quali il racket delle estorsioni e il traffico di stupefacenti; facilita altresì le relazioni corruttive che coinvolgono i soggetti privati e le amministrazioni pubbliche.

I costi per la collettività sono elevati. Alcune stime suggeriscono che l'espansione delle organizzazioni criminali in Puglia e Basilicata dalla fine degli anni settanta ad oggi abbia comportato un significativo aumento dei reati più gravi. Nostre stime indicano che l'infiltrazione della criminalità è in grado di frenare significativamente la crescita del prodotto.

Come indicato dal Governatore nelle Considerazioni Finali di quest'anno, "nelle tre regioni del Mezzogiorno in cui si concentra il 75 per cento del crimine organizzato, il valore aggiunto pro capite del settore privato è pari al 45 per cento di quello del Centro Nord".

Dal contrasto alla criminalità possono derivare benefici rilevanti per la crescita non solo del Mezzogiorno, ma di tutto il Paese.

Le situazioni di crisi determinano difficoltà economiche e finanziarie per le famiglie e le imprese, aumentano i rischi di penetrazione criminale nel tessuto produttivo, possono favorire l'espansione dell'erogazione illegale del credito. Tali dinamiche incidono maggiormente sulle famiglie a più basso reddito e sulle imprese di minore dimensione.

La Banca, d'Italia ha ripetutamente richiamato la peculiare responsabilità degli intermediari nei momenti di difficoltà, sia in termini di sostegno all'economia, sia in termini di presidio contro fenomeni illeciti; nell'esercizio delle proprie funzioni è impegnata a promuovere legalità, integrità e correttezza nel sistema finanziario e nelle relazioni tra intermediari e clienti. Questo impegno trova una specifica ragione nelle finalità dell'azione di vigilanza.

Intensa è la collaborazione fornita alle Procure⁷, sia sotto il profilo della segnalazione di fatti di possibile rilievo penale riscontrati nell'azione di vigilanza sia per l'ausilio assicurato alle indagini in termini di documentazione prodotta e di consulenza prestata.

È divenuta più incisiva l'azione di prevenzione e contrasto alla criminalità economica, specie con riguardo all'usura e al riciclaggio. L'Unità di informazione finanziaria (UIF), autorità indipendente e autonoma costituita nel 2008 presso la Banca d'Italia, ha intensificato l'analisi delle operazioni sospette e la collaborazione con le altre istituzioni nazionali e internazionali.

Il numero di segnalazioni anomale è cresciuto in modo significativo: dalle 12.500 del 2007 sino alle oltre 21.000 del 2009, con la previsione di superare le 30.000 quest'anno. Rispetto al peso economico e demografico delle aree geografiche del Paese, è piuttosto contenuta la quota di segnalazioni provenienti da alcune regioni meridionali ad alto tasso di criminalità⁸. Questo fenomeno sembra dipendere dai condizionamenti ambientali; viene considerato nel definire le priorità ispettive. Quasi il 60 per cento delle segnalazioni di operazioni sospette

⁷ Nel 2009 la Banca d'Italia ha inoltrato 70 denunce all'Autorità giudiziaria e ha corrisposto a 159 richieste di informazioni e documentazione pervenute dalle Procure.

⁸ Dal Mezzogiorno proviene circa il 21 per cento delle segnalazioni di intermediari finanziari e solo 18 delle 139 segnalazioni di professionisti ed operatori non finanziari.

trasmesse dalla UIF nel 2008 sono state ritenute meritevoli di un seguito investigativo⁹, contro il 20 per cento medio degli altri Paesi europei.

La Banca d'Italia partecipa inoltre all'Osservatorio permanente sui fenomeni dell'estorsione e dell'usura; apposite riunioni sono state organizzate, in via prioritaria, nelle province meridionali a più alto rischio (Caserta, Palermo, Napoli).

4. Conclusioni

Affinché lo sviluppo del Mezzogiorno possa costituire una leva per la crescita dell'intera economia nazionale, è necessario agire su più fronti. Il recupero dei divari richiede innanzitutto un innalzamento della qualità dei servizi pubblici: istruzione, giustizia, sanità, sicurezza sono aspetti essenziali per la competitività dell'economia e per la qualità della vita dei cittadini.

Occorre proseguire nell'azione di modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche, ampliare le informazioni disponibili sulle loro performance, potenziare l'utilizzo di strumenti di valutazione dell'operato dei singoli comparti. La trasparenza consente un più consapevole vaglio da parte dei cittadini, può favorire il raggiungimento di standard minimi di qualità nei servizi pubblici essenziali. Un significativo passo nella giusta direzione è stato avviato con il percorso di riforma delle amministrazioni pubbliche, che poggia sui pilastri del contrasto all'assenteismo, del rafforzamento dei controlli interni, dell'introduzione di meccanismi, anche giudiziali, di controllo esterno. Va integrato con un'azione di riordino delle strutture amministrative e delle loro prassi di funzionamento. Il sistema sanzionatorio nei confronti della corruzione nella Pubblica Amministrazione andrebbe reso più incisivo per conseguire una efficace prevenzione e repressione.

⁹ Si veda l'ultima Relazione al Parlamento del Ministro dell'Economia.

Semplificare gli adempimenti normativi e ridurre gli oneri burocratici sono passi necessari per rendere più agevole lo svolgimento delle attività imprenditoriali. Assieme all'abrogazione di norme ritenute obsolete e non più applicabili, è auspicabile il riordino e la razionalizzazione della normativa primaria e secondaria rimasta in vigore. Il processo iniziato con la riduzione di alcuni oneri amministrativi a carico delle imprese nelle aree di competenza statale (lavoro, previdenza, beni culturali) andrebbe proseguito anche con un maggior contributo degli Enti locali e un migliore coordinamento tra livelli di governo.

Dalla sicurezza e dal controllo del territorio possono discendere benefici grandi per il Mezzogiorno. La Banca d'Italia e l'UIF forniscono, per i profili di loro competenza, il loro contributo all'azione di contrasto alla criminalità.

L'impegno delle istituzioni va sostenuto anche dalla società civile. Negli ultimi anni le associazioni imprenditoriali sono state più attive sul territorio nel contrastare, anche culturalmente, le influenze della corruzione e della malavita sulla libera attività d'impresa.

Affinché il Paese, e in particolare il Mezzogiorno, possa cogliere i benefici della ripresa, e spostarsi su un più elevato sentiero di sviluppo, è importante realizzare, con il contributo di tutti, le condizioni di contesto entro le quali le imprese migliori possano trarre vantaggio dai benefici della concorrenza e le risorse più qualificate possano valorizzare le proprie capacità.