



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio

di Luigi Cannari, Marco Magnani e Guido Pellegrini

Luglio 2009

Numero

50



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio

di Luigi Cannari, Marco Magnani e Guido Pellegrini

Numero 50 – Luglio 2009

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

QUALI POLITICHE PER IL SUD? IL RUOLO DELLE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI NELL'ULTIMO DECENNIO

di

*Luigi Cannari**, *Marco Magnani** e *Guido Pellegrini***

Sommario

Il lavoro prende in esame la politica regionale in favore del Mezzogiorno, varata nella seconda metà degli anni novanta. A dieci anni dall'avvio, i risultati ottenuti sono stati complessivamente inferiori agli obiettivi, in termini sia di sviluppo economico e sociale sia di performance delle imprese beneficiarie degli incentivi. Nel valutare lo scostamento tra risultati e obiettivi si argomenta che l'insuccesso della nuova politica regionale è un aspetto dell'insuccesso complessivo della politica economica italiana nell'ultimo quindicennio, di cui il ristagno della crescita e della produttività costituisce (al Nord e al Sud) il sintomo economico più evidente. Vengono inoltre segnalati, tra gli altri, due aspetti: l'efficacia della politica regionale è stata condizionata da norme nazionali attuate in maniera differente nel territorio, che in generale si sono riflesse in una peggiore qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno; l'efficacia degli strumenti utilizzati è stata limitata anche dall'enfasi sulla dimensione regionale quale centro di governo degli interventi.

Classificazione JEL: R58.

Parole chiave: Politiche regionali, sviluppo regionale, coesione.

Indice

1. Introduzione	5
2. Una sintesi dell'economia del Mezzogiorno nell'ultimo decennio	6
3. Le politiche nazionali e il Sud	19
4. La politica regionale	25
5. Elementi di valutazione della NPR alla luce delle politiche nazionali	37
6. Conclusioni	58
Riferimenti bibliografici	62

(*) Banca d'Italia. - (**) La Sapienza, Università di Roma.

1. Introduzione¹

Quasi tutte le debolezze dell'economia italiana si manifestano soprattutto nel Sud. Partecipazione al mercato del lavoro, povertà e disuguaglianza, capacità di competere sui mercati internazionali, grado di concorrenza, infrastrutture materiali e immateriali, qualità del capitale umano e del capitale sociale, efficienza della pubblica amministrazione: in tutti questi ambiti il paese nel suo complesso è in grave ritardo rispetto alle altre economie avanzate. In ognuno di essi i problemi sono più acuti nel Sud. Questa considerazione e la rilevanza macroeconomica del Mezzogiorno (in cui si concentrano un terzo della popolazione e un quarto del prodotto interno lordo dell'Italia) rendono evidente l'importanza del Sud per le prospettive di crescita del paese e per l'azione di politica economica per lo sviluppo. Senza abbattere il cronico sottoutilizzo delle risorse umane e materiali nelle regioni meridionali l'obiettivo di uscire dal ristagno dell'ultimo decennio elevando stabilmente il tasso di crescita dell'economia italiana appare del tutto velleitario.

L'individuazione del Mezzogiorno come variabile strategica della politica per lo sviluppo dell'intero paese nel nuovo contesto segnato dalla moneta unica europea è all'origine della politica regionale avviata nel 1998 dal ministro del Tesoro dell'epoca, Carlo Azeglio Ciampi, sulle rovine dell'intervento straordinario liquidato nel 1992. La discontinuità rispetto al passato è assai rilevante sotto il triplice profilo dell'ispirazione teorica, dell'integrazione con la politica per la coesione economica e sociale svolta in ambito europeo, del coinvolgimento degli attori locali, pubblici e privati.

A distanza di dieci anni i problemi del Mezzogiorno rimangono in buona parte irrisolti. È necessario chiedersi in che misura ciò sia il risultato di politiche pubbliche inadeguate, sia di quelle *place based* (ovvero specificatamente dedicate allo sviluppo del Sud) sia di quelle nazionali con effetti differenziati sul territorio.

Il lavoro è strutturato come segue.

Nella prima parte si riassumono i principali andamenti macroeconomici del Sud nel decennio, si esamina lo sviluppo degli indicatori economico-sociali territoriali elaborati dall'Istat in coordinamento con la struttura di governo della politica regionale (il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – DPS – istituito nel 1998 presso il Ministero dell'economia) volti a monitorare l'evoluzione dei territori e l'impatto della politica, si illustrano le evidenze tratte da un'indagine della Banca d'Italia sui processi di ristrutturazione in corso nelle imprese meridionali.

Nella seconda parte (capp. 3 e 4) si prendono in esame sia le politiche nazionali a nostro avviso maggiormente gravide di effetti territoriali (come l'istruzione, la giustizia e la sanità) sia le politiche *place based* di cui si richiamano brevemente i fattori costitutivi teorici, istituzionali e storici e si fornisce una misurazione macroeconomica delle risorse finanziarie complessivamente coinvolte, analizzando i principali strumenti utilizzati dalla politica e offrendo elementi di valutazione della loro efficacia sulla base dei lavori empirici effettuati.

Nella terza parte (cap. 5) si offre una valutazione della nuova politica regionale nel contesto di quella nazionale. Nel paragrafo conclusivo si tirano le fila soprattutto sotto il profilo delle lezioni da trarre per la politica economica.

¹ Desideriamo ringraziare Daniele Franco e Gianfranco Viesti per i commenti e i suggerimenti. Rimaniamo naturalmente i soli responsabili delle opinioni qui espresse, che non impegnano le istituzioni di appartenenza.

2. Una sintesi dell'economia del Mezzogiorno nell'ultimo decennio

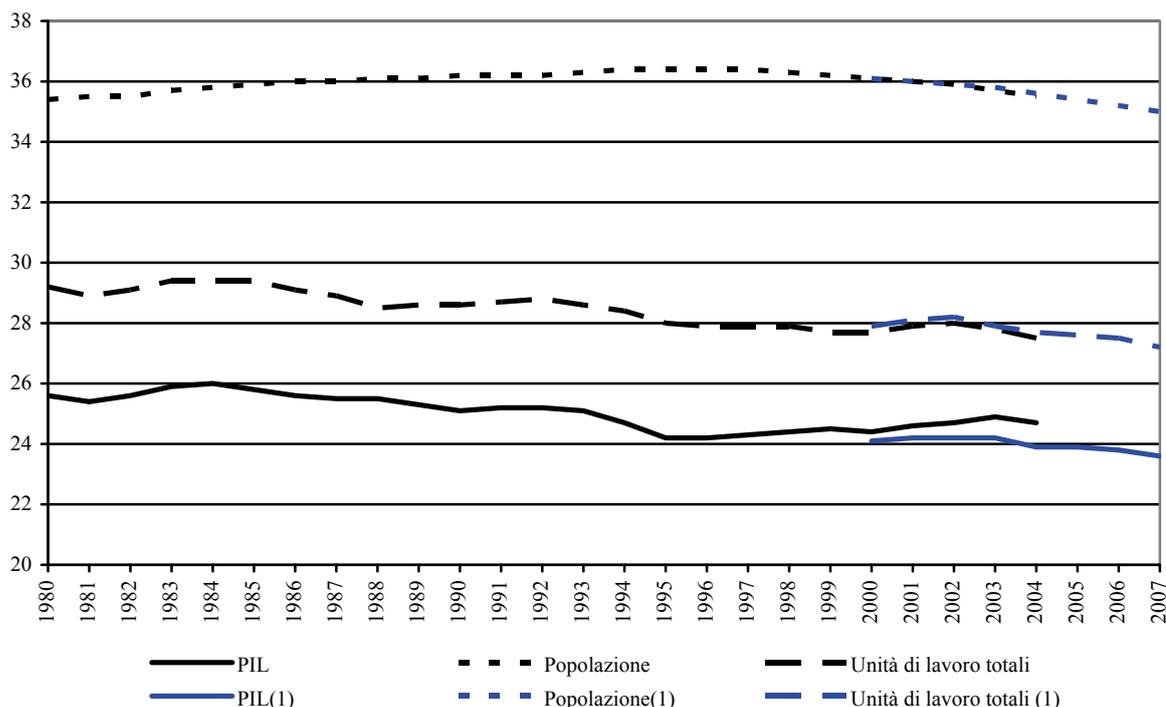
Gli andamenti macroeconomici

Le differenze tra lo sviluppo del Mezzogiorno² e quello del resto del paese non si sono ridotte, ma neppure acuite, nel corso dell'ultimo decennio. Dalla metà degli anni novanta al 2007 il prodotto nel Mezzogiorno è cresciuto sostanzialmente agli stessi ritmi di quelli del Centro Nord. A un andamento che nel periodo 1996-2002 è stato di circa 3 decimi di punto superiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del paese, ha fatto seguito un quinquennio di più accentuata debolezza (0,5 per cento all'anno e 1,2 rispettivamente nel Sud e al Centro Nord). La quota di PIL del Mezzogiorno rispetto all'intero paese è scesa, a prezzi concatenati del 2000, dal 24,2 per cento nel 2002 al 23,6 nel 2007 (figura 2.1). Nel 2007 la crescita del prodotto meridionale è stata più debole di quella del Centro Nord (0,7 contro 1,7 per cento, rispettivamente).

Figura 2.1

PIL, unità di lavoro e popolazione del Mezzogiorno

(Indici: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Nuova serie 2000-07.

Risentendo della ripresa dei flussi migratori dalle regioni meridionali verso quelle centro settentrionali, il prodotto pro capite ha recuperato parte del divario con le regioni del Centro Nord (figura 2.2). Il recupero è tuttavia modesto, se comparato al divario che separa le regioni meridionali da quelle del Centro Nord. Nel 2007 il PIL pro capite del Mezzogiorno (a prezzi

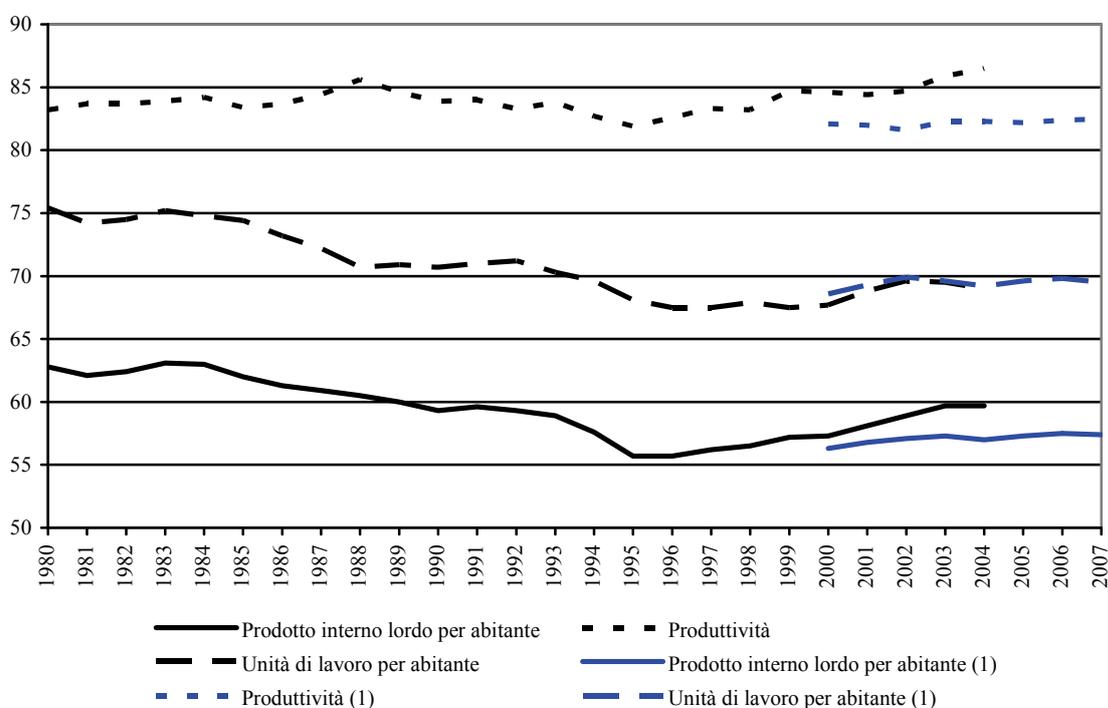
² Il lavoro considera l'aggregato Mezzogiorno composto dalle 8 regioni che storicamente lo hanno connotato: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

concatenati del 2000) è risultato pari al 57,4 per cento di quello del Centro Nord. Il valore dell'indicatore è su livelli più elevati del 1995-96, ma inferiori a quelli degli anni ottanta.

Per un corretto inquadramento dello sviluppo del Mezzogiorno occorre comunque tenere presente che le condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali sono oggi decisamente migliori di quelle di 25-30 anni fa. Nel 2006 il prodotto pro capite del Mezzogiorno, espresso a prezzi costanti, superava di oltre il 35 per cento il corrispondente valore del 1980; la speranza di vita era aumentata di circa 5 anni, sia per i maschi sia per le femmine, rispetto alla fine degli anni ottanta; gli anni di istruzione pro capite, nel trentennio 1971 - 2001, erano quasi raddoppiati (da 4,53 a 8,15)³.

Figura 2.2

PIL pro capite, produttività e unità di lavoro per abitante nel Mezzogiorno
(Indici: Centro Nord=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Nuova serie 2000-07.

Ampliando il campo di osservazione al di fuori dei confini nazionali, si osserva come non solo il Mezzogiorno, ma tutto il paese sia cresciuto dal 2000 a ritmi inferiori a quelli delle altre regioni dell'area dell'euro di comparabile livello di sviluppo. Tra il 1995 e il 2007 il ritmo di crescita del prodotto pro capite dell'Italia è stato inferiore di quasi 10 punti percentuali a quello dell'area dell'euro. Tra il 1995 e il 2005 le regioni italiane in ritardo di sviluppo sono cresciute in termini di prodotto pro capite a ritmi solo di poco superiori alla media dell'intero paese; le regioni arretrate della Germania hanno registrato invece tassi di crescita più elevati del resto del paese. In

³ Se si prende in esame, per un periodo più ampio, l'indice di sviluppo umano, calcolato come media ponderata di tre parametri (risorse economiche, longevità e capitale umano; cfr. Felice, 2007) si osserva che il divario tra Nord e Sud viene in parte colmato tra il 1891 e la seconda guerra mondiale, principalmente per effetto della crescita dell'istruzione. L'avvicinamento tra le due aree prosegue con una certa rapidità anche tra gli anni cinquanta e settanta; diviene invece più lento nel ventennio successivo.

Spagna, la crescita delle regioni in ritardo di sviluppo è stata simile alle restanti regioni, che si sono però sviluppate a ritmi più sostenuti di quelli dell'Italia.

Nelle regioni centro settentrionali tra il 2001 e il 2005 il prodotto pro capite, espresso a parità di potere di acquisto, è diminuito in rapporto alla media dell'area dell'euro, mentre è lievemente aumentato nelle altre regioni dell'area che all'inizio del periodo registravano un livello comparabile di prodotto pro capite. La posizione relativa delle regioni meridionali è peggiorata in misura maggiore, a fronte di un miglioramento di quella delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo.

Nel complesso le regioni europee in ritardo di sviluppo tendono a recuperare terreno rispetto alla media dell'Unione europea, le regioni del Mezzogiorno restano indietro.

Il problema della modesta crescita del Mezzogiorno è un problema in larga misura connesso con la debolezza del contesto economico italiano. Anche al netto dell'effetto paese (ovvero sottraendo alla crescita delle regioni meridionali quella media dell'intero paese) la performance del Mezzogiorno rimane però peggiore di quella delle regioni in ritardo di sviluppo della Germania (al netto del rispettivo effetto paese).

Secondo i nuovi dati di contabilità regionale dal 2000 al 2007 la produttività del Mezzogiorno in rapporto a quella del Centro Nord è aumentata in misura marginale, dall'82,1 all'82,5 per cento (figura 2.2). Sulla base delle più estese serie precedentemente disponibili, la produttività aveva registrato un andamento migliore di quella del Centro Nord dalla metà degli anni novanta: in rapporto ai corrispondenti valori del Centro Nord, la produttività del Mezzogiorno era salita dall'81,9 per cento nel 1995 all'84,6 nel 2000.

Le unità di lavoro per abitante del Sud aumentano in termini relativi dal 68,6 per cento del 2000 al 69,5 per cento del 2007. Ampliando il periodo di riferimento con il *caveat* dettato dalla incoerenza dei dati negli anni di sovrapposizione delle nuove e delle vecchie serie, si osserva che le unità di lavoro per abitante nel 2007 si collocherebbero su livelli di poco inferiori a quelli dell'inizio degli anni novanta (figura 2.2).

Sulla base dei dati dell'Indagine sulle forze di lavoro, il tasso di occupazione tra 15 e 64 anni è aumentato nel Mezzogiorno di 3,7 punti percentuali (dal 42,8 al 46,5 per cento) tra il 1996 e il 2007 (dal 57,4 al 65,4 per cento nel Centro Nord). Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione nelle regioni meridionali è sceso dal 18,5 al 11,0 per cento; nel 2007 era quasi tre volte quello delle regioni del Centro Nord dove era pari al 4,0 per cento (7,7 nel 1996). I tassi di partecipazione della popolazione nella fascia di età 15-64 anni hanno registrato un aumento marginale (dal 52,6 per cento del 1996 al 52,4 del 2007) rispetto a quello del Centro Nord (dal 62,3 al 68,1 per cento). La quota di lavoro irregolare, pur in calo negli ultimi 5 anni, nel 2005 risultava pari a 19,6 per cento, circa il doppio di quella delle regioni centro settentrionali.

L'accumulazione di capitale non è stata sostanzialmente diversa da quella del Centro Nord: tra il 1996 e il 2000 il rapporto tra investimenti e PIL è stato pari al 19,7 per cento nel Mezzogiorno e al 18,5 al Centro Nord; tra il 2000 e il 2006 (nuova serie) il rapporto è stato in media pari al 20,3 per cento al Centro Nord e al 21,8 nel Mezzogiorno. Si tratta di differenze che non segnalano un processo di convergenza in grado di modificare la posizione relativa del Mezzogiorno in tempi brevi.

Nel 2006 le importazioni nette ammontavano al 23,6 per cento del PIL, una quota di quasi 5 punti percentuali superiore a quella del punto di minimo del 2002 (18,7 per cento). Dalle ricostruzioni della bilancia dei pagamenti effettuate da Magnani (1997) e Cannari e Chiri (2006) risulta che al disavanzo commerciale delle regioni meridionali corrispondono principalmente trasferimenti pubblici e non accumulazione di debiti. I dati elaborati da Staderini e Vadalà (2009) confermano la rilevanza dell'afflusso netto di risorse pubbliche nel Mezzogiorno, compreso tra il 10 e il 15 per cento del PIL dell'area tra il 1996 e il 2006.

Dopo i diffusi segnali di miglioramento registrati nella seconda metà degli anni novanta, in parte dovuti anche alla svalutazione del 1992-96 che aiuta molti distretti meridionali⁴, le esportazioni decelerano, concentrandosi su un più ristretto numero di settori produttivi e di province⁵. Dal 2000 il Mezzogiorno ha subito in misura maggiore del Centro Nord gli effetti dell'accresciuta concorrenza dei paesi emergenti. Per i prodotti del *made in Italy* le esportazioni del Mezzogiorno sono cresciute meno del Centro Nord. Nel confronto internazionale la crescita delle esportazioni del Mezzogiorno è inferiore a quella delle regioni in ritardo di sviluppo della Spagna e della Germania. A metà degli anni novanta, le esportazioni meridionali presentavano una specializzazione relativa in 19 settori manifatturieri su 32 considerati; nel 2006 le specializzazioni erano soltanto 9: tra le più significative permangono, rispetto a dieci anni prima, quelle nei prodotti petrolchimici, nella produzione di apparecchi per telecomunicazioni, nei mezzi di trasporto, negli alimentari e nei prodotti in vetro. Le altre, comprese quelle nei settori del *made in Italy*, sono scomparse o si sono fortemente attenuate⁶.

Gli investimenti diretti dall'estero sono trascurabili e confermano la scarsa attrattività del Mezzogiorno. Nel 2006 mentre nelle altre aree del paese si registravano flussi positivi (nel Nord Ovest sono stati pari al 2,1 per cento del PIL, nel Nord Est allo 0,7 per cento, al Centro al 2,3 per cento) nel Mezzogiorno si sono registrati deflussi netti pari allo 0,1 per cento del PIL. Dal 2000 gli investimenti diretti netti nel Mezzogiorno in rapporto al prodotto non hanno superato i due decimi di punto percentuale.

Negli anni più recenti si sono avuti segnali dell'avvio di un processo di ristrutturazione del sistema produttivo italiano con l'adozione di nuove strategie aziendali, il rinnovamento della gamma dei prodotti offerti, l'investimento nei marchi, la diversificazione della produzione in segmenti diversi da quelli occupati all'inizio del decennio⁷.

Nel Mezzogiorno il processo di trasformazione è risultato meno intenso. Secondo un'indagine condotta dalla Banca d'Italia nel 2007 su un campione di oltre 4.000 imprese⁸, la quota di imprese con sede legale nel Mezzogiorno che hanno modificato la propria strategia è risultata minore di quella delle imprese del Centro Nord (47,3 contro 54,4) e meno frequenti sono stati i cambiamenti nella gamma di prodotti offerti e soprattutto nell'attività di internazionalizzazione (tavola 2.1).

In entrambe le aree si è assistito a un ricambio generazionale tra gli imprenditori – con una riduzione dell'età media e un aumento del livello di istruzione dei capi d'azienda⁹ - ed è aumentata la quota di imprese che adotta sistemi gestionali integrati delle risorse aziendali e l'utilizzo di

⁴ Cfr. Viesti (2003).

⁵ Nello scorso decennio le esportazioni meridionali si sono espanse a ritmi sostenuti; in rapporto al PIL la loro incidenza è raddoppiata, dal 5 per cento del 1992 al 10 del 2000. La crescita superava quella del resto del paese e si caratterizzava per un'ampia diffusione territoriale: nel 70 per cento delle province meridionali la variazione delle esportazioni era più elevata di quella media del Centro Nord. L'aumento delle esportazioni, sebbene diffuso tra settori, era più intenso nei comparti del *made in Italy* (sistema moda, mobili e arredamento, gioielli).

⁶ Cfr. Iuzzolino (2007).

⁷ Tra il 2000 e il 2006 oltre la metà delle imprese industriali italiane ha cambiato la propria strategia. I cambiamenti hanno frequentemente riguardato il rinnovamento della gamma di prodotti offerti, gli investimenti sul marchio e l'internazionalizzazione della produzione. In forte aumento nelle strategie delle imprese risulta il peso di attività e servizi quali la ricerca, il design, il marketing, la distribuzione commerciale.

⁸ Cfr. Cocozza (2007).

⁹ Nelle imprese con oltre 50 addetti, tra il 2002 e il 2006 la quota degli imprenditori con almeno 65 anni di età è calata dal 38,7 al 23,1 per cento al Centro Nord e dal 23,5 al 17,9 per cento nel Mezzogiorno; la quota di imprenditori con laurea è aumentata dal 25,4 a 46,9 per cento nelle regioni centro settentrionali e dal 30,1 al 37,0 per cento in quelle meridionali.

personale laureato. Anche con riferimento a quest'ultimo aspetto le imprese industriali del Mezzogiorno mostrano un ritardo rispetto a quelle del Centro Nord¹⁰.

Negli anni recenti gli investimenti diretti e le collaborazioni con altre imprese estere sono sensibilmente cresciuti, soprattutto tra le imprese di maggiori dimensioni¹¹. L'internazionalizzazione delle imprese meridionali è sensibilmente inferiore a quella delle imprese del Centro Nord e coinvolge solo un'azienda su dieci: il 2,3 per cento ha delocalizzato la produzione, mentre il 7,5 ha rapporti di collaborazione con partner esteri¹².

Tavola 2.1

Strategie aziendali nel periodo 2000-2006
(quote percentuali)

Voci	Centro Nord	Sud e Isole	Totale
Imprese che hanno cambiato strategia	54,4	47,3	53,4
<i>Variatione della gamma di prodotti</i>	31,3	27,7	30,8
<i>Investimenti sul marchio</i>	15,2	16,2	15,3
<i>Internazionalizzazione</i>	7,9	3,4	7,2
Imprese che hanno introdotto nuovi prodotti	12,4	9,5	12,0
Imprese che hanno adottato forme di internazionalizzazione nel 2000	13,3	5,6	12,2
Imprese che hanno adottato forme di internazionalizzazione nel 2006	22,1	9,4	20,2

Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulle imprese industriali e dei servizi.

Nel complesso la percezione delle imprese in merito alla propria posizione competitiva nei confronti dei principali concorrenti non presenta differenze sostanziali nelle due aree. Tuttavia, nelle situazioni in cui i principali concorrenti sono localizzati in paesi di recente industrializzazione e nelle situazioni in cui il settore di attività dell'impresa è di tipo tradizionale (nei comparti del *made in Italy*) la quota di imprese che giudicano debole o molto debole la propria posizione competitiva è più elevata nel Mezzogiorno che nel Centro Nord. La percezione di debolezza competitiva si osserva per il 44,7 per cento di imprese meridionali che hanno concorrenti in Cina, contro il 33,5 per cento delle corrispondenti imprese centro settentrionali. Nel comparto del tessile, abbigliamento, cuoio e calzature il 35,4 per cento delle imprese meridionali ritiene debole o molto debole la propria posizione, contro il 27,6 delle imprese del Centro Nord dei corrispondenti comparti.

In sintesi, il Mezzogiorno sembra essere stato maggiormente colpito dall'intensificarsi della concorrenza internazionale, verosimilmente per motivi di composizione settoriale (nel Mezzogiorno pesano meno che al Centro Nord i settori che hanno "tenuto" meglio, per esempio le industrie meccaniche fornitrici di beni capitali ai paesi emergenti), per una minore presenza nei mercati emergenti, per una dimensione media delle imprese inferiore a quella del Centro Nord.

Le analisi della Banca d'Italia sulla portata più limitata dei processi di trasformazione nel Mezzogiorno trovano sostanziale conferma in altre ricerche. Come afferma Viesti (2007) nel recente volume "Le sfide del cambiamento", la "ricerca ci consegna un Mezzogiorno con elementi

¹⁰ Nel Mezzogiorno la quota di personale laureato è pari all'8,1 per cento nel 2006 (a fronte del 9,6 del Centro Nord); la frequenza di adozione di software gestionale integrato è pari al 16,4 per cento, contro il 23,7 per cento delle regioni centro settentrionali.

¹¹ Poco più di un'impresa su cinque al Centro Nord adotta forme di internazionalizzazione, una quota doppia rispetto all'inizio del decennio; quelle che svolgono attività produttive all'estero sono aumentate dal 6,0 al 9,0 per cento, mentre è raddoppiata l'incidenza di quelle che hanno collaborazioni con imprese straniere (dall'8,2 al 16,4 per cento).

¹² Le decisioni di internazionalizzazione sono influenzate da fattori differenti nelle due aree territoriali: il minor costo del lavoro rappresenta un motivo molto rilevante per il 43,5 per cento delle imprese con meno di 50 addetti del Centro Nord; questa motivazione viene segnalata solo dal 21,3 per cento delle piccole imprese meridionali.

di preoccupazione. In cui si è interrotto quel processo di crescita economica, sviluppo imprenditoriale e miglioramento delle aspettative che aveva fortemente caratterizzato i secondi anni novanta. [...] vi è evidenza di una reazione da parte del tessuto imprenditoriale: in alcuni casi vana; in molti altri difficile ma con qualche successo. [...] La ripresa avviata nel 2006 incide su questo tessuto produttivo. Non giustifica nessun particolare ottimismo”.

Gli indicatori di divario territoriale

In questo paragrafo si prendono in esame gli indicatori territoriali elaborati dall'Istat nel quadro delle esigenze conoscitive delineato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo. Si tratta pertanto di un insieme di indicatori di particolare interesse per il monitoraggio dell'evoluzione dei territori e dell'impatto delle politiche regionali. Nell'effettuare le elaborazioni si identificano le situazioni in cui ciascun indicatore presenta un miglioramento rispetto al passato, le situazioni in cui l'evoluzione è più favorevole a un'area rispetto all'altra e le situazioni in cui, a fine periodo, il Mezzogiorno presenta valori dell'indicatore più favorevoli di quelli del Centro Nord. Questa operazione presenta talvolta elementi di arbitrarietà, in quanto richiede l'espressione di un giudizio di preferenza di una situazione rispetto a un'altra che potrebbe non essere da tutti condiviso. Infine, va segnalato che la valutazione in merito al miglioramento relativo di un'area rispetto all'altra viene effettuata principalmente esaminando le variazioni percentuali (e non quelle assolute) degli indicatori. Per esemplificare, se in un'area la percentuale di famiglie soddisfatte di un certo fenomeno aumenta dal 10 al 15 per cento e in un'altra aree la stessa percentuale sale dal 30 al 40 per cento, il miglioramento della prima viene classificato come più accentuato, in termini relativi, che nella seconda. Questa scelta tende ad avvantaggiare il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord rispetto al criterio di comparazione alternativo basato sulla variazione assoluta degli indicatori (invece che percentuale). Per completezza si riportano tuttavia anche i risultati basati su questo secondo metodo.

Tavola 2.2

Indicatori di contesto e variabili di rottura 1996-2006

Asse	Percentuale di casi in cui l'indicatore registra un miglioramento nel periodo considerato		Percentuale di casi in cui l'indicatore relativo al Mezzogiorno presenta un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato del corrispondente indicatore del Centro Nord	Percentuale di casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord nell'anno più recente disponibile
	Centro Nord	Mezzogiorno		
I-Risorse naturali	50,0	81,3	81,3	20,0
II-Risorse culturali	75,0	75,0	62,5	0,0
III-Risorse umane	69,7	75,8	38,7	15,2
IV-Sistemi locali di sviluppo	66,7	48,1	37,0	18,8
V-Città	58,3	91,7	100,0	21,4
VI-Reti e nodi di servizio	50,0	61,5	72,0	36,0
R-Variabili di rottura (1)	76,9	69,2	46,2	7,7
Totale	63,0	68,9	56,8	19,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Si tratta delle variabili prescelte per identificare le discontinuità nei comportamenti e nelle attese degli operatori nel Mezzogiorno; in questo insieme rientrano il grado di apertura dei mercati, la capacità di esportare, la capacità di finanziamento, le condizioni di legalità e coesione, la capacità innovativa, ecc.

Gli indicatori territoriali elaborati dall'Istat e relativi alla classificazione in assi del ciclo di programmazione 2000-06 mostrano, con riferimento al periodo 1996-2006, un miglioramento per entrambe le ripartizioni territoriali¹³. In poco più della metà dei casi, gli indicatori relativi al Mezzogiorno presentano un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato dei corrispondenti indicatori del Centro Nord (tavola 2.2).

Il recupero del Mezzogiorno è più accentuato nell'asse V-Città e, in minore misura, negli assi I-Risorse naturali e VI-Reti e nodi di servizio. Negli assi III-Risorse umane e IV-Sistemi locali di sviluppo un miglioramento relativo del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord si osserva solo in quattro casi su dieci; per le variabili di rottura, la situazione peggiora in termini relativi.

Nell'anno più recente disponibile la percentuale dei casi in cui le regioni meridionali presentano indicatori che registrano una situazione migliore rispetto a quella del Centro Nord rimane comunque inferiore al 20 per cento.

Nell'ambito dell'Asse I-Risorse naturali (che comprende indicatori come le irregolarità nella distribuzione dell'acqua, la raccolta differenziata di rifiuti, le interruzioni del servizio elettrico, il grado di soddisfazione dell'utenza per l'erogazione di gas, l'energia prodotta da fonti rinnovabili, le coste non balneabili per l'inquinamento, ecc.) migliora un indicatore su due nel Centro Nord e quattro su cinque nel Mezzogiorno. Sempre in quattro casi su cinque l'evoluzione è più favorevole nelle regioni meridionali che in quelle centro settentrionali. Alla fine del periodo considerato solo un indicatore su cinque, in media, segnala però una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Nell'asse II-Risorse culturali (ad esempio il numero di visitatori degli istituti di antichità e d'arte, la spesa pro capite per attività teatrali o musicali, la spesa per ricreazione e cultura) gli indicatori presentano un miglioramento rispetto al passato in tre casi su quattro, in entrambe le aree territoriali; in tre casi su cinque la situazione relativa del Mezzogiorno migliora rispetto a quella del Centro Nord; nella generalità dei casi, comunque, la situazione del Mezzogiorno a fine periodo risulta peggiore di quella delle altre regioni.

Anche nell'ambito dell'asse III-Risorse umane (tasso di disoccupazione e di attività, occupazione regolare, incidenza della povertà, livello di istruzione e di formazione, competenze degli studenti, ricerca e sviluppo, ecc.) gli indicatori presentano un miglioramento rispetto al passato in tre casi su quattro; in entrambe le aree territoriali l'evoluzione nel Mezzogiorno è meno favorevole di quella del Centro Nord in tre casi su cinque. A fine periodo, solo nel 15 per cento dei casi la situazione delle regioni meridionali appare migliore di quella delle regioni centro settentrionali.

Nell'asse IV-Sistemi locali di sviluppo (che comprende indicatori di infrastrutturazione economica, produttività di vari settori dell'economia, introduzione di innovazioni di prodotto o di processo, nati-mortalità delle imprese, rischio dei finanziamenti, investimenti esteri, e altri) i miglioramenti rispetto al passato al Centro Nord riguardano il 60 per cento degli indicatori e il 50 per cento nel Mezzogiorno. Come per le Risorse umane l'evoluzione nel Sud è meno favorevole di quella del Centro Nord in tre casi su cinque. A fine periodo, solo nel 20 per cento degli indicatori la situazione delle regioni meridionali appare migliore di quella delle regioni centro settentrionali.

Nell'asse V-Città (che comprende indicatori come la difficoltà delle famiglie di raggiungere negozi alimentari, mercati e supermercati, le stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria, la presenza di microcriminalità variamente definita, la quantità di verde urbano, le linee di trasporto pubblico locale, l'attrattività delle università o dei servizi ospedalieri, ecc.) presentano un

¹³ Si è scelto di mantenere gli indicatori aggregati in "assi" in quanto questa classificazione è quella coerente con l'operare delle politiche regionali.

miglioramento nel periodo considerato un indicatore su due al Centro Nord e nove su dieci nel Mezzogiorno. La situazione del Mezzogiorno si è evoluta nella totalità dei casi in modo più favorevole che al Centro Nord. Ciò nonostante, alla fine del periodo considerato solo un indicatore su cinque, in media, segnala una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord.

Nell'asse VI-Reti e nodi di servizio (criminalità, indicatori di trasporto secondo varie modalità, indici di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tra le famiglie, le imprese e la PA, ecc.) si osservano miglioramenti rispetto al passato in un caso su due nel Centro Nord e in tre su cinque nel Mezzogiorno. In due casi su tre l'evoluzione del Mezzogiorno è più favorevole di quella del Centro Nord, ma a fine periodo la situazione delle regioni meridionali continua essere peggiore di quella del Centro Nord (in circa 2 casi su tre).

Quanto alle variabili di rottura miglioramenti si osservano in circa sette casi su dieci, in entrambe le aree. Prevalgono le situazioni in cui l'evoluzione nelle regioni meridionali è meno favorevole di quella delle regioni centro settentrionali e a fine periodo solo l'8 per cento degli indicatori mostra una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord.

Se si prendono in esame le variazioni assolute invece di quelle relative l'evoluzione del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord appare meno favorevole rispetto a quella che si osserva esaminando le variazioni percentuali. In meno della metà dei casi (48,5 per cento) gli indicatori relativi al Mezzogiorno presentano un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato dei corrispondenti indicatori del Centro Nord. Questo risultato si riscontra per buona parte degli assi, con l'eccezione del III-Risorse umane (per il quale sia le variazioni assolute sia quelle relative conducono allo stesso risultato) e del IV-Sistemi locali di sviluppo (dove la percentuale di indicatori che segnala una evoluzione più favorevole al Mezzogiorno aumenta dal 37 al 48 per cento).

Nel complesso, una dinamica più favorevole al Mezzogiorno si riscontra negli assi Città, Risorse naturali, Reti e nodi di servizio, Risorse culturali. I miglioramenti sono meno diffusi negli assi Risorse Umane e Sistemi locali di sviluppo e nelle Variabili di rottura. Gli indicatori più direttamente collegati a variabili economiche (Risorse Umane e Sistemi locali di sviluppo, in particolare) hanno presentato nel periodo una evoluzione meno favorevole di quella degli altri indicatori, più legati a variabili ambientali e socio-culturali.

Le differenze tra le regioni del Mezzogiorno

Per quanto ovvio, corre l'obbligo di rammentare che il Mezzogiorno non è un'area omogenea, né caratterizzata da dinamiche uniformi nelle otto diverse regioni che lo definiscono, tant'è che l'UE non inserisce queste ultime negli stessi obiettivi. All'inizio del ciclo di programmazione 2007-13, quattro regioni (Puglia, Calabria, Sicilia e Campania) rientrano nell'obiettivo Convergenza, due nell'obiettivo competitività (Abruzzo e Molise), una è in *phasing in* nell'obiettivo competitività (Sardegna) e una in *phasing out* dall'obiettivo Convergenza (Basilicata)¹⁴.

La variazione media annua del prodotto pro capite nel periodo 1996-2006 è stata più elevata in Basilicata (1,9 per cento), in Calabria (1,6 per cento) e in Sicilia (1,4 per cento). La minore variazione si riscontra in Abruzzo (0,6 per cento). La correlazione tra i tassi di crescita 1996-2006 e il livello di prodotto pro capite a inizio periodo (1995) risulta negativa (-0,8), segnalando un processo di riavvicinamento in atto tra le regioni del Mezzogiorno: il coefficiente di variazione del PIL pro capite delle 8 regioni meridionali diminuisce dal 12,0 per cento del 1995 al 9,0 per cento

¹⁴ Naturalmente anche le regioni ancora comprese nell'obiettivo convergenza presentano tra di loro notevoli dissimilarità (che non possono essere qui approfondite) nei percorsi di sviluppo e nelle caratteristiche socio economiche.

del 2006. Le differenze rimangono comunque marcate. Tra la regione con PIL pro capite massimo (l'Abruzzo, con 17.600 euro a prezzi 2000) e quella con PIL pro capite minimo (la Campania, con 13.700 euro prezzi 2000) corre una differenza del 20 per cento (tavola 2.3).

La suddivisione delle regioni meridionali in tre gruppi (Abruzzo e Molise; Basilicata e Sardegna; Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), basati sul livello di prodotto pro capite, mostra che di norma le regioni con un maggiore ritardo di sviluppo presentano anche una situazione più sfavorevole con riferimento ad altri indicatori socio-demografici e di qualità dei servizi pubblici.

Tavola 2.3

Prodotto pro capite nelle regioni italiane
(migliaia di euro correnti e variazioni percentuali)

Ripartizioni geografiche	Tasso di crescita annuale (1)	
	2006	1996-2006
Piemonte	27,3	0,7
Valle d'Aosta - Valle d'Aoste	32,6	0,2
Lombardia	32,1	0,6
Trentino	31,1	0,5
Veneto	29,2	0,9
Friuli Venezia Giulia	28,3	1,0
Liguria	25,5	1,1
Emilia Romagna	30,6	0,6
Toscana	27,3	1,1
Umbria	23,7	0,9
Marche	25,2	1,3
Lazio	29,7	0,9
Abruzzo	20,5	0,6
Molise	18,6	1,2
Campania	16,3	1,3
Puglia	16,5	1,2
Basilicata	17,8	1,9
Calabria	16,2	1,6
Sicilia	16,5	1,4
Sardegna	19,7	1,2
<i>Italia</i>	25,0	1,0
<i>Centro Nord</i>	29,4	0,8
<i>Mezzogiorno</i>	17,0	1,3
<i>Abruzzo e Molise</i>	20,1	0,7
<i>Basilicata e Sardegna</i>	19,2	1,3
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia</i>	16,4	1,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) A valori concatenati 2000.

Se si prende in esame la speranza di vita alla nascita, che assieme al prodotto pro capite e all'istruzione, costituisce la terza componente dell'indice di sviluppo umano utilizzato dalle Nazioni Unite e ripreso, per le analisi regionali, da Felice (2007), si osserva che in poco più di un decennio la vita media è aumentata per le femmine di oltre 3 anni in tutte le regioni del

Mezzogiorno (tavola 2.4). Per i maschi l'aumento è pari o superiore a 3 anni in tutte le regioni a eccezione della Basilicata (dove la speranza di vita risultava più elevata a inizio periodo). Per questo indicatore il coefficiente di variazione tra le regioni meridionali è rimasto stabile per le donne (0,9 per cento) ed è diminuito per gli uomini (dall'1 per cento nel 1995 allo 0,7 per cento nel 2006). Nel 2006 le regioni meridionali nell'obiettivo Convergenza presentavano una speranza di vita di poco inferiore a quella delle restanti regioni del Mezzogiorno per le femmine e sostanzialmente equivalente per i maschi.

Tavola 2.4

Speranza di vita alla nascita nelle regioni

Ripartizioni geografiche	Femmine 1995	Femmine 2006	Var.	Maschi 1995	Maschi 2006	Var.
Piemonte	80,8	83,7	2,9	74,2	78,1	3,9
Valle d'Aosta	80,8	83,7	2,9	74,2	78,1	3,9
Lombardia	81,0	84,2	3,2	73,6	78,3	4,7
Trentino-Alto Adige	81,8	84,5	2,7	74,4	78,3	3,9
Veneto	81,6	84,9	3,3	74,3	78,7	4,4
Friuli-Venezia Giulia	81,0	83,9	2,9	73,9	78,3	4,4
Liguria	80,9	83,8	2,9	74,3	78,1	3,8
Emilia-Romagna	81,6	84,1	2,5	75,2	78,7	3,5
Toscana	81,6	84,8	3,2	75,4	79,1	3,7
Umbria	81,8	84,6	2,8	75,7	79,0	3,3
Marche	82,2	85,0	2,8	76,3	79,3	3,0
Lazio	80,6	83,6	3,0	74,3	78,3	4,0
Abruzzo	81,3	84,6	3,3	75,4	78,4	3,0
Molise	81,3	84,6	3,3	75,4	78,4	3,0
Campania	79,2	82,6	3,4	73,4	76,9	3,5
Puglia	80,7	83,9	3,2	75,3	78,8	3,5
Basilicata	80,5	83,7	3,2	75,7	78,3	2,6
Calabria	80,5	83,7	3,2	75,1	78,5	3,4
Sicilia	79,5	82,9	3,4	74,5	78,0	3,5
Sardegna	81,1	84,7	3,6	74,3	78,0	3,7
<i>Italia</i>	<i>80,8</i>	<i>84,0</i>	<i>3,2</i>	<i>74,4</i>	<i>78,3</i>	<i>3,9</i>
<i>Centro Nord</i>	<i>81,2</i>	<i>84,2</i>	<i>3,0</i>	<i>74,4</i>	<i>78,5</i>	<i>4,1</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>80,0</i>	<i>83,4</i>	<i>3,4</i>	<i>74,5</i>	<i>77,9</i>	<i>3,4</i>
<i>Abruzzo e Molise</i>	<i>81,3</i>	<i>84,6</i>	<i>3,3</i>	<i>75,4</i>	<i>78,4</i>	<i>3,0</i>
<i>Basilicata e Sardegna</i>	<i>80,9</i>	<i>84,4</i>	<i>3,5</i>	<i>74,7</i>	<i>78,1</i>	<i>3,4</i>
<i>Calabria, Campania,</i> <i>Puglia e Sicilia</i>	<i>79,8</i>	<i>83,1</i>	<i>3,3</i>	<i>74,4</i>	<i>77,9</i>	<i>3,5</i>
Media semplice delle regioni meridionali	80,5	83,8		74,9	78,2	
Varianza	0,5	0,5		0,5	0,3	
Coeff. di variazione (per 100)	0,9	0,9		1,0	0,7	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Per quanto riguarda gli indicatori di capitale umano, i tassi di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore sono significativamente aumentati nel Mezzogiorno (dal 76,7 per cento del 1995/96 al 93,2 per cento del 2006/07) e si sono ridotte le differenze tra le regioni meridionali (il coefficiente di variazione si è pressoché dimezzato, dall'8,8 per cento al 4,5 per cento). I tassi di

abbandono alla fine del primo e del secondo anno della scuola secondaria superiore si sono ridotti tra il 1995/96 e il 2004/05; il coefficiente di variazione tra le regioni meridionali in questo caso non è però diminuito. Con riferimento agli anni più recenti per i quali si dispone di indicatori, nelle regioni dell'obiettivo convergenza i tassi di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore sono più bassi e i tassi di abbandono sono più elevati di quelli delle restanti regioni del Mezzogiorno.

Se si prendono in considerazione i giovani che abbandonano prematuramente gli studi (fenomeno questo che rientra tra gli obiettivi di servizio per il ciclo di programmazione 2007-13), si osserva che la percentuale della popolazione tra 18 e 24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative nel 2006 variava dal 14,6 per cento dell'Abruzzo al 28,3 per cento della Sardegna.

L'eterogeneità del Mezzogiorno emerge anche dall'esame dei restanti indicatori relativi agli obiettivi di servizio che caratterizzano dal ciclo 2007-2013 l'azione della politica regionale e che si riferiscono a quattro tipologie essenziali di servizi offerti dalla Pubblica amministrazione. Anche per queste tipologie di servizi la situazione delle regioni dell'obiettivo convergenza appare in genere (ma non sempre) più sfavorevole di quella delle restanti regioni meridionali (tavola 2.5).

Tavola 2.5

Indicatori relativi agli obiettivi di servizio

Ripartizioni geografiche	Istruzione			Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani		
	S.01 2006	S.02 2003	S.03 2003	S.04 2004	S.05 2004	S.06 2005
Piemonte	20,0			29,6	13,5	1,8
Valle d'Aosta	21,9			100,0	24,9	0,1
Lombardia	18,5			55,3	15,5	3,2
Trentino-Alto Adige	17,3			40,7	11,5	0,6
- Bolzano	23,6			100,0	4,6	0,3
- Trento	10,5			9,9	13,2	0,8
Veneto	15,0			41,1	10,7	5,0
Friuli - Venezia Giulia	19,8			47,5	9,4	7,9
Liguria	16,1			67,7	15,8	3,1
Emilia-Romagna	17,7			77,7	27,5	5,4
Toscana	16,3			63,8	23,6	2,1
Umbria	14,8			39,1	13,6	4,1
Marche	18,0			50,4	17,8	3,3
Lazio	12,3			28,0	9,3	3,3
Abruzzo	14,7			23,6	6,7	1,8
Molise	16,2			2,2	3,2	6,1
Campania	27,1			30,5	1,5	1,4
Puglia	27,0			24,0	4,8	2,0
Basilicata	15,2			16,8	5,1	3,9
Calabria	19,6			6,6	2,0	1,6
Sicilia	28,1			33,1	6,0	0,8
Sardegna	28,3			14,9	10,0	1,1
Italia	20,6	23,9	31,9	39,2	11,3	2,9
<i>Centro Nord</i>	<i>16,8</i>	<i>14,9</i>	<i>19,3</i>	<i>47,6</i>	<i>15,5</i>	<i>3,5</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>25,5</i>	<i>35,0</i>	<i>47,5</i>	<i>21,1</i>	<i>4,2</i>	<i>1,6</i>
<i>Abruzzo e Molise(1)</i>	<i>15,5</i>			<i>12,9</i>	<i>5,0</i>	<i>3,9</i>
<i>Basilicata e Sardegna(1)</i>	<i>21,7</i>			<i>15,8</i>	<i>7,5</i>	<i>2,5</i>
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia(1)</i>	<i>25,5</i>			<i>23,5</i>	<i>3,6</i>	<i>1,5</i>
Target al 2013	10,0	20,0	21,0	35,0	12,0	3,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Medie semplici.

Legenda indicatori

S.01 – Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. - S.02 – Studenti con scarse competenze in lettura: Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura. - S.03 – Studenti con scarse competenze in matematica: Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica. - S.04 – Diffusione dei servizi per l'infanzia: Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione. - S.05 – Presa in carico "ponderata" dei servizi per l'infanzia: Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-3 anni, di cui il 70% in asili nido. - S.06 – Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata: Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%).

Tavola. 2.5(segue)

Indicatori relativi agli obiettivi di servizio

Ripartizioni geografiche	Gestione dei rifiuti urbani			Servizio idrico integrato	
	S.07 2005(2)	S.08 2005	S.09 2005	S.10 2005	S.11 2005
Piemonte	286,9	37,2	38,3	71,7	73,4
Valle d'Aosta	405,1	28,4	15,0	68,9	76,8
Lombardia	77,6	42,5	36,2	78,0	65,8
Trentino-Alto Adige	197,6	44,2	18,4	79,8	78,2
- Bolzano	88,5	43,7	30,2	86,1	91,0
- Trento	302,4	44,6	9,3	75,6	67,0
Veneto	176,1	47,7	71,4	74,4	71,3
Friuli-Venezia Giulia	193,9	30,4	19,4	66,5	64,2
Liguria	474,0	18,3	4,2	80,9	37,4
Emilia-Romagna	286,6	31,4	26,5	72,4	66,8
Toscana	322,5	30,7	23,4	70,2	82,8
Umbria	367,1	24,2	22,7	68,1	68,4
Marche	374,7	17,6	22,1	75,7	45,2
Lazio	509,5	10,4	3,8	66,8	63,2
Abruzzo	398,5	15,6	12,1	59,1	44,3
Molise	395,1	5,2	1,1	61,4	88,4
Campania	304,8	10,6	2,3	63,2	75,8
Puglia	453,1	8,2	1,8	53,7	61,2
Basilicata	235,2	5,5	0,1	66,1	66,7
Calabria	394,7	8,6	0,8	70,7	37,4
Sicilia	473,2	5,5	1,3	68,7	33,1
Sardegna	389,6	9,9	4,5	56,8	80,5
Italia	310,3	24,3	20,5	69,9	63,5
<i>Centro Nord</i>	<i>263,8</i>	<i>31,8</i>	<i>29,1</i>	<i>73,4</i>	<i>67,2</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>395,3</i>	<i>8,7</i>	<i>2,6</i>	<i>62,6</i>	<i>56,6</i>
<i>Abruzzo e Molise(1)</i>	<i>396,8</i>	<i>10,4</i>	<i>6,6</i>	<i>60,3</i>	<i>66,3</i>
<i>Basilicata e Sardegna(1)</i>	<i>312,4</i>	<i>7,7</i>	<i>2,3</i>	<i>61,4</i>	<i>73,6</i>
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia(1)</i>	<i>406,4</i>	<i>8,2</i>	<i>1,6</i>	<i>64,1</i>	<i>51,9</i>
Target al 2013	230	40,0	20,0	75,0	70,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Medie semplici. – (2) In Kg.

Legenda indicatori (segue)

S.07 – Rifiuti urbani smaltiti in discarica: Quantità pro capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (in kg). - S.08 – Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%). - S.09 – Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità: Percentuale di frazione umida, proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006. - S.10 – Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano: Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale. - S.11 – Quota di popolazione equivalente servita da depurazione: Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale).

3. Le politiche nazionali e il Sud

Le politiche pubbliche esplicano i loro effetti nel Mezzogiorno attraverso molti canali, non solo tramite la politica regionale esplicitamente rivolta allo sviluppo del Sud. Per convenienza analitica possiamo ripartirle in due grandi categorie, pur nella consapevolezza dei nessi reciproci. La prima, a cui è dedicato questo capitolo, concerne le politiche generali, nazionali, destinate a tutto il territorio nazionale, la seconda attiene alla politica regionale o *place based*¹⁵, che forma l'oggetto del capitolo seguente.

Un primo profilo di valutazione riguarda la dimensione macrofinanziaria.

L'entità delle risorse che affluiscono al Sud per effetto delle politiche nazionali è assai rilevante: l'insieme delle spese primarie delle Amministrazioni pubbliche – correnti e in conto capitale – è stato pari nel 2004-06 a circa 200 miliardi di euro in media annua. Il Centro Nord ha beneficiato nello stesso periodo di oltre 400 miliardi. I valori pro capite sono stati pari rispettivamente a circa 9.800 e a 10.800 euro. Le sole spese in conto capitale, che sono direttamente finalizzate al sostegno dello sviluppo di lungo periodo, sono risultate di 21 miliardi di euro per il Sud (6 per cento del PIL dell'area) e di 35 miliardi per il Centro Nord (3,1 per cento del PIL centro settentrionale); i valori pro capite nelle regioni meridionali hanno superato di circa il 10 per cento quelli relativi al Centro Nord. Nello stesso periodo gli afflussi netti (deducendo dalle spese primarie complessive le entrate fiscali delle Amministrazioni pubbliche) sono stati pari a circa 56 miliardi per il Sud (circa il 15 per cento del PIL; 2.700 euro in termini pro capite); sono risultati invece negativi per il Centro Nord (83 miliardi, pari a circa il 7 per cento del PIL e a 2.200 euro per abitante)¹⁶. L'entità della spesa aggiuntiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno è risultata pari nel periodo in questione a circa la metà della spesa in conto capitale complessiva diretta al Sud. La differenza è costituita dalla spesa ordinaria in conto capitale che affluisce al Mezzogiorno, sulla quale la politica regionale ha definito obiettivi in termini di quota della spesa riservata al Sud.

Alla valutazione quantitativa delle risorse destinate al Mezzogiorno dalle politiche nazionali per il Sud è necessario associare l'analisi dei divari nell'erogazione dei servizi essenziali per la vita civile e per l'attività economica. Di seguito si sintetizzano i risultati di indagini della Banca d'Italia relative all'esistenza di divari nella quantità e nella qualità in importanti aree (giustizia civile, servizi pubblici locali, sanità, istruzione) e le principali evidenze di una rilevazione del FORMEZ sulla qualità delle Amministrazioni pubbliche. Complessivamente si conferma l'esistenza di un gap di offerta di servizi pubblici a livello territoriale a sfavore del Mezzogiorno. Il divario affonda le sue radici nella storia ma dipende anche dalle attuali capacità amministrative locali.

Gli indici di qualità dell'Amministrazione

Sulla qualità dell'Amministrazione pubblica il Formez ha prodotto un indice generale di buon governo, costruito come media ponderata di diversi indici. Include, oltre alle politiche di semplificazione e alle politiche per il lavoro, anche due indici che misurano la capacità di rafforzare la competitività del territorio e di utilizzare le risorse finanziarie da parte delle amministrazioni locali¹⁷.

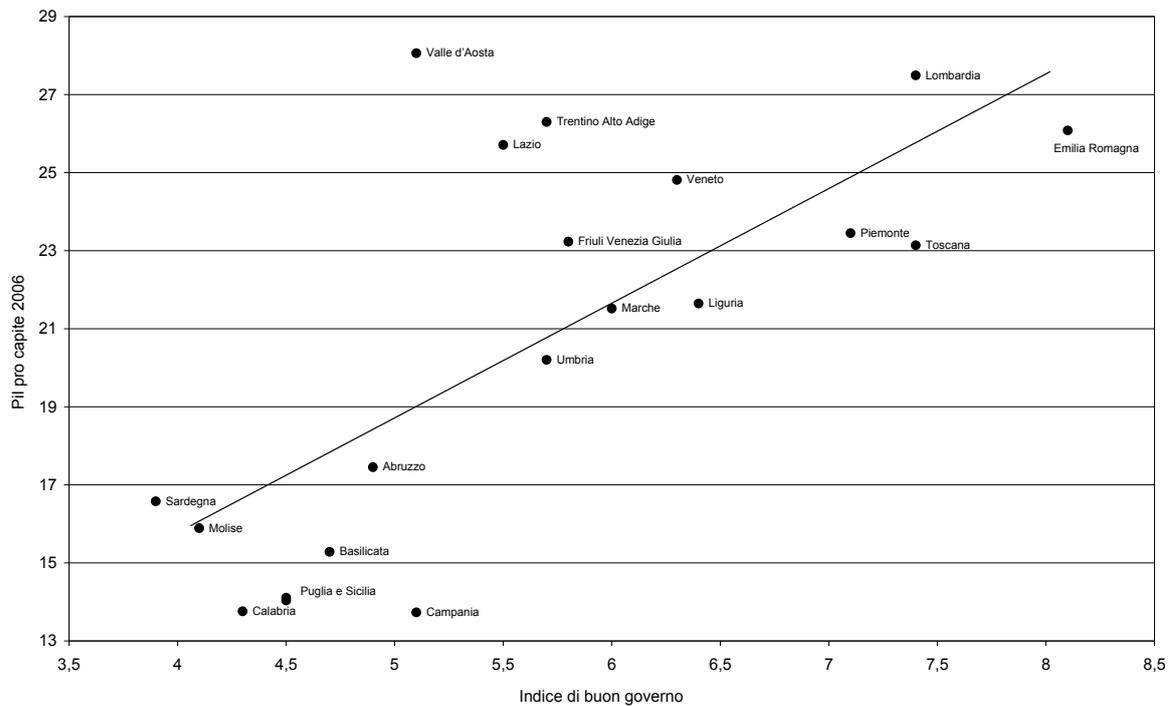
¹⁵ In quanto segue considereremo i due termini come sinonimi.

¹⁶ Gli importi citati nel testo sono il risultato di elaborazioni effettuate sui dati di Staderini e Vadalà (2009).

¹⁷ Il 4 sub indici che compongono l'indice generale di buon governo, si basano a loro volta su 34 variabili elementari. Per una analisi dettagliata delle variabili si veda Formez (2006, 2008).

Figura 3.1

Pil pro capite e indice di buon governo



Fonte: elaborazioni su dati Formez.

La figura 3.1 riporta il valore dell'indice di buon governo e i valori del PIL pro capite 2006 per le venti regioni italiane. Tutte le regioni del Centro Nord, ad eccezione della Valle d'Aosta, sono caratterizzate da valori dell'indice di buon governo superiori alla media nazionale. Viceversa le regioni del Sud mostrano un apparato amministrativo di gran lunga meno efficiente. Da un'analisi empirica svolta incrociando indicatori sintetici di performance delle amministrazioni pubbliche locali e alcune variabili macroeconomiche rilevanti (tasso di disoccupazione/occupazione, reddito, investimenti diretti esteri) risulta una correlazione positiva e significativa tra l'attitudine al buon governo delle pubbliche amministrazioni locali e la realtà socio-economica di riferimento¹⁸.

La giustizia civile

L'esistenza di un divario di efficienza nel settore della giustizia civile viene evidenziata nel lavoro di Carmignani e Giacomelli (2009) che lo approssimano con un indicatore della durata dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado¹⁹. La durata nei tribunali del Mezzogiorno risulta sensibilmente superiore a quella delle altre aree. Nel 2005, essa era pari a 1.124 giorni per la cognizione e a 1.011 giorni per le cause in materia di lavoro, valori superiori a quelli medi

¹⁸ Cfr. Arpaia, Doronzo e Ferro (2009).

¹⁹ Ovvero i processi finalizzati alla definizione delle controversie tra parti in conflitto. Rappresentano la tipologia principale di processo civile.

nazionali rispettivamente del 22 e del 15 per cento. Considerando i singoli distretti, la durata dei procedimenti di cognizione nei tribunali del distretto meno efficiente (Messina) è pari a circa 3 volte quella del distretto più efficiente (Torino); più marcate sono le differenze nel caso dei procedimenti in materia di lavoro: la durata media nel distretto meno efficiente (Taranto) è pari a circa 6 volte quella del distretto maggiormente efficiente (Torino).

I divari territoriali nei tempi della giustizia riscontrati in primo grado permangono in grado di appello. Considerando entrambi i gradi di giudizio, si accentua lo svantaggio delle regioni meridionali rispetto al resto del paese. Nel 2005, la durata complessiva dei procedimenti nei distretti del Mezzogiorno era pari a 2.103 giorni per la cognizione ordinaria e a 1.901 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza (durata effettiva) e, per entrambe le tipologie di procedimento, superava il valore medio nazionale del 13 per cento. Rispetto al 2000 sia la durata (stimata) dei procedimenti di cognizione ordinaria sia la durata (effettiva) dei procedimenti in materia di lavoro in primo grado sono lievemente diminuite (passando rispettivamente da 1.062 a 918 giorni e da 935 a 877 giorni). Sebbene la diminuzione sia stata generalizzata, il fenomeno ha avuto maggiore intensità nel Nord Ovest e al Centro dove la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria si è ridotta rispettivamente del 22 e del 15 per cento e quella dei procedimenti in materia di lavoro si è ridotta rispettivamente del 23 e del 25 per cento. La più lunga durata risente della maggiore litigiosità, soprattutto con riferimento alle cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza, che caratterizza le regioni meridionali. A sua volta, l'elevata durata delle procedure giudiziarie può costituire un incentivo ad intraprendere liti, con il conseguente allungamento dei tempi della giustizia. La litigiosità, inoltre, risulta in aumento negli anni più recenti; nel Mezzogiorno la crescita è più accentuata che nel resto del paese.

La durata dei procedimenti dipende anche dalle risorse a disposizione per l'esercizio della giustizia. In particolare, il numero di magistrati per abitante è superiore nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree; la più elevata concentrazione di magistrati tiene conto della maggiore litigiosità corrente in quelle regioni. Tuttavia, i magistrati del Mezzogiorno si trovano a dover smaltire un carico pro capite superiore a quello dei colleghi del Centro Nord dovuto all'accumulo di cause pregresse non definite. I dati relativi alla distribuzione del personale amministrativo, alla mancata copertura di posizioni in organico e alla spesa pubblica territoriale nel settore della giustizia non risultano penalizzanti per il Mezzogiorno nel confronto con le altre aree. È possibile che sulla più elevata durata dei procedimenti nelle regioni meridionali incida negativamente il maggiore carico dovuto all'accumulo di procedimenti non definiti.

L'istruzione

Numerose indagini concordano nel riscontrare nel settore dell'istruzione forti differenziazioni territoriali. Gli studenti meridionali mostrano un livello inferiore di competenze scolastiche in tutte le materie (comprensione del testo, matematica, scienze). I differenziali territoriali si accentuano nelle scuole tecniche, e ancor più in quelle professionali, e tendono a crescere durante il percorso scolastico. Il lavoro di Montanaro (2008) riassume i risultati relativi alla qualità del sistema educativo in Italia che vengono evidenziati dalle più importanti indagini internazionali (PISA, PIRLS, TIMSS) e nazionali (INValSI)²⁰.

Al quadro emerso dalle rilevazioni esterne non corrisponde quello tracciato dai voti finali di maturità per il periodo 1999-2004. La correlazione tra valutazioni "esterne" e "interne" appare

²⁰ Nella prima parte il lavoro propone un confronto metodologico fra le varie indagini, individuandone i rispettivi punti di forza, e una valutazione delle prestazioni degli studenti nelle diverse aree geografiche, nei diversi orientamenti scolastici e nei diversi gradi; nella seconda cerca di mettere in relazione tali prestazioni con le caratteristiche del nucleo familiare di provenienza e di verificare se siano coerenti con quelle che emergono dai meccanismi valutativi interni alle scuole.

molto debole, denunciando, in particolare, una scarsa capacità da parte di queste ultime di segnalare adeguatamente la reale preparazione degli studenti. Alcune spiegazioni plausibili di tale fenomeno proposte da Montanaro (2008) riguardano gli specifici criteri di formazione delle commissioni d'esame (che includono membri interni), l'eterogeneità della qualità degli insegnanti, la loro tendenza ad adottare una scala di giudizio relativa, con scarsa considerazione della preparazione in termini assoluti, il diverso atteggiamento degli studenti nei confronti dei test delle indagini rispetto a quelli aventi per obiettivo il conseguimento del diploma di maturità.

Infine, viene rilevato che le caratteristiche della famiglia di provenienza esercitano un forte impatto sui risultati scolastici, specialmente negli anni della scuola dell'obbligo, che precedono la scelta della scuola secondaria di II grado (scuola superiore). Nel passaggio alla scuola superiore, l'influenza della famiglia risulta attenuata, una volta considerati il tipo di scuola frequentata (licei piuttosto che scuole tecniche o professionali) e, soprattutto, le diverse caratteristiche della scuola frequentata, suggerendo che l'influenza familiare si esercita soprattutto nella scelta dell'istituto scolastico.

L'inadeguata qualità dell'istruzione e gli alti tassi di abbandono che caratterizzano il Mezzogiorno si riflettono anche sulla propensione dei lavoratori a operare nei settori irregolari dell'economia. Come è noto, nel confronto con altre economie industrializzate l'Italia è caratterizzata dalla presenza di un ampio settore sommerso, assai più esteso nel Mezzogiorno. Questo dualismo stride con la sostanziale omogeneità, almeno *de jure*, del quadro regolamentare e, in particolare, della normativa fiscale, considerata in letteratura uno dei principali fattori in grado di spiegare le differenze tra paesi nei tassi di diffusione del settore informale. Una serie di studi basati su dati campionari ha mostrato per alcune economie che un più elevato livello di istruzione aumenta la possibilità per un individuo di occupare una posizione lavorativa regolare. Il lavoro di Cappariello e Zizza (2009) verifica empiricamente l'esistenza di tale relazione per l'Italia, contribuendo così a spiegare la accentuata eterogeneità tra le regioni nel ricorso al lavoro irregolare. Utilizzando le informazioni dal 1998 al 2004 tratte dall'Indagine sui Bilanci delle Famiglie della Banca d'Italia gli autori stimano l'impatto del grado di istruzione sulla probabilità di essere "lavoratori irregolari"²¹.

I principali risultati dell'analisi, coerenti con quelli di lavori empirici relativi ad altri paesi, mostrano che un basso livello di istruzione aumenta in misura ampia la probabilità di lavorare come irregolare, pari nella media del campione al 16 e al 19 per cento rispettivamente per gli uomini e per le donne. Il passaggio dal completamento della scuola dell'obbligo alla laurea riduce la probabilità di occupare una posizione irregolare per gli uomini di 10 punti percentuali e per le donne di 11 punti. Il beneficio derivante dal completamento della scuola dell'obbligo rispetto al non avere alcun titolo di studio risulta ancora più ampio, pari rispettivamente a 13 e 14 punti percentuali²².

Questi risultati segnalano come il divario nei livelli di istruzione tra Mezzogiorno e resto del paese si trasforma nella presenza di una maggiore quota di lavoro irregolare al Sud, con effetti negativi noti in termini di livelli di produttività e accumulo di capitale umano.

²¹ Tra le determinanti di tale probabilità sono state incluse, oltre agli 'anni di studio', numerose variabili socio-demografiche e caratteristiche riferite all'intera vita lavorativa (esperienza, numero di attività lavorative svolte, tipologia di lavoro). La stima è stata effettuata con un modello Probit che tiene conto della distorsione indotta dall'uso di un campione non casuale (*Probit model with sample selection*), costituito da coloro che hanno, ora o nel passato, partecipato al mercato del lavoro. La robustezza dei risultati è stata valutata anche sulla base dei seguenti esercizi: introduzione di misure differenti per il livello di istruzione; inclusione di informazioni disponibili a livello regionale per tenere conto delle condizioni della domanda di lavoro locale; utilizzo di variabili strumentali (il livello di istruzione dei genitori) per eliminare eventuali problemi di endogeneità delle scelte educative.

²² A parità di altre condizioni, gli uomini hanno una probabilità di essere lavoratori irregolari solo di poco più contenuta rispetto alle donne: la differenza risulta più accentuata nel caso non si tenga conto della distorsione del campione dovuta alla partecipazione non casuale al mercato del lavoro. I risultati sono robusti rispetto a misure alternative del livello di istruzione, all'utilizzo di informazioni regionali sulla domanda di lavoro e di variabili strumentali.

La sanità

La spesa sanitaria rappresenta il comparto di spesa che vanta la più lunga tradizione di decentramento, essendo stata affidata alle Regioni già nel 1979. Il decentramento ha consentito lo sviluppo di modelli organizzativi e di politiche di gestione differenti nelle varie regioni, a cui sono riconducibili livelli dei costi e qualità della spesa differenti.

Per la spesa sanitaria lo Stato centrale stabilisce all'inizio dell'anno il fabbisogno finanziario delle singole regioni, corrispondente alle risorse necessarie per finanziare un livello essenziale di prestazioni. Il finanziamento è attualmente garantito in parte con risorse provenienti dalla capacità fiscale del territorio (IRAP e Addizionale Irpef, calcolate applicando l'aliquota base) e in parte da trasferimenti dal centro (nominalmente compartecipazione all'IVA, ma di fatto trasferimenti calcolati a residuo rispetto al fabbisogno). Mentre nel Centro Nord l'IRAP e l'addizionale regionale all'Irpef garantiscono circa il 50 per cento del fabbisogno sanitario, nel Mezzogiorno ne garantiscono in media il 20 per cento. La posizione relativa delle singole regioni meridionali appare molto differenziata: Abruzzo e Sardegna coprono circa il trenta per cento del fabbisogno sanitario, Basilicata, Calabria e Molise circa il dieci (Staderini e Vadalà, 2009).

Le informazioni raccolte segnalano anche nella sanità la presenza di disuguaglianze regionali nell'offerta di servizi che sfavoriscono le regioni del Sud. L'indice di attrazione delle strutture pubbliche e delle case di cura accreditate è più basso nell'intero Mezzogiorno rispetto al resto del paese, mentre l'indice di fuga dalle strutture meridionali è circa il doppio di quello del Centro Nord.

Nel Mezzogiorno emergono inefficienze nella gestione della spesa nel comparto farmaceutico (una componente importante della spesa sanitaria): in Lazio, Liguria e nelle regioni meridionali la spesa farmaceutica lorda pro capite nel passato triennio è stata in media superiore del 17 per cento rispetto alla media nazionale e in crescita nella componente di spesa pubblica. Le regioni del Centro Nord, con l'eccezione del Lazio e della Liguria, presentano invece valori della spesa lorda pro capite inferiori del 14 per cento rispetto alla media nazionale; il tasso medio annuo di crescita della spesa a carico dei Sistemi sanitari regionali è stato contenuto allo 0,1 per cento. Tali differenze sembrano essere riconducibili, almeno in parte, alle differenti politiche e strumenti di controllo della spesa introdotti negli ordinamenti regionali.

L'analisi della spesa ospedaliera riferita al caso specifico della regione Campania, preso ad esempio, mette in evidenza che alcune peculiarità del modello organizzativo (piccola dimensione degli ospedali, composizione del personale sbilanciata in favore di quello medico, scarsa diffusione dell'assistenza distrettuale, elevato grado di inappropriatazza degli interventi, misurato sulla base di indicatori quali la percentuale di parti cesarei sul totale e la percentuale di pazienti dimessi da reparti chirurgici ospedalieri senza avere subito interventi) suggeriscono la presenza di inefficienze. La scarsa qualità del servizio offerto è chiaramente percepita dai cittadini: in Campania soltanto una quota tra il 12 e il 15 per cento delle persone che hanno subito un ricovero ospedaliero dichiarano di essere molto soddisfatte per l'assistenza ricevuta; la quota è pari al 51 per cento nelle regioni del Nord. La percezione della bassa qualità dell'assistenza è testimoniata dal fenomeno dell'"emigrazione ospedaliera": nel 2004 il 7,6 per cento (pari a circa 66 mila unità) dei cittadini campani che hanno subito un ricovero ordinario, hanno scelto ospedali di altre regioni. In Lombardia, la regione con la più bassa emigrazione nel 2004, lo stesso indicatore era pari al 3,9 per cento.

I servizi pubblici locali

In questo comparto si combinano gli effetti delle politiche nazionali e di quella regionale. Il processo di liberalizzazione avviato a livello nazionale negli anni novanta si proponeva di favorire

l'aggregazione degli operatori, assicurare la separazione tra gestore del servizio e regolatore, tendere alla copertura dei costi mediante le tariffe. Una lenta applicazione delle riforme da parte delle autorità regionali e locali ne ha però sinora limitato di molto l'efficacia, soprattutto nel Mezzogiorno. L'evidenza empirica, tratta da Bianco e Sestito (2008), riguarda quattro aspetti: l'attuazione delle riforme, la struttura dei mercati, l'efficienza produttiva e la qualità dei servizi²³.

L'attuazione delle riforme – Nel complesso l'implementazione formale delle riforme non presenta grandi differenziali territoriali, ma l'effettivo conseguimento dei risultati che le riforme si proponevano è inferiore nel Mezzogiorno.

Nel comparto dei rifiuti, dove in generale le riforme non hanno assicurato un'adeguata separazione tra gestione e programmazione/controllo (anche per effetto di una normativa – legge Ronchi – non sempre sufficientemente chiara), si registrano esempi eclatanti di confusione di ruoli (ad esempio in Sicilia, dove i 27 ATO – Ambiti territoriali ottimali – creati sono stati affidati in gestione nella maggior parte dei casi allo stesso gestore dei servizi).

Nel settore dei trasporti pubblici locali si registra invece un'implementazione a livello regionale della normativa nazionale (legge Burlando) piuttosto diffusa e omogenea. Lo strumento delle gare è stato peraltro utilizzato – per l'affidamento del servizio - in misura maggiore al Centro Nord (rispettivamente 67 e 59 per cento degli affidamenti) rispetto al Mezzogiorno (11 per cento). Un indicatore del grado di liberalizzazione (che tiene conto della proprietà pubblica o privata, della modalità di affidamento, della proprietà della rete) vede 4 delle prime 5 regioni collocarsi al Nord. Tutte le regioni dell'ultimo quartile (basso grado di liberalizzazione) sono localizzate nel Centro Sud.

Nel comparto idrico, l'attuazione della riforma (legge Galli) ha visto la costituzione delle autorità d'ambito e la predisposizione dei piani d'ambito avvenire prima al Sud (per effetto dell'accelerazione dovuta all'accesso ai finanziamenti UE condizionati alla stesura dei piani stessi).

La struttura dei mercati – L'emergere di “grandi operatori” nei diversi settori in grado di sfruttare adeguatamente economie di scala e scopo e di competere con alcuni operatori internazionali ha caratterizzato prevalentemente il Centro Nord.

Su 15 grandi imprese selezionate come rappresentative del fenomeno, solo una è collocata nel Mezzogiorno (Acquedotto Pugliese) ed appartiene al gruppo di imprese che può essere definito “monoprodotto in house” le cui grandi dimensioni sono frutto di ragioni “storiche” e del mercato iniziale di riferimento (in questo caso la regione Puglia), ma che non hanno sperimentato percorsi di ristrutturazione, aggregazione, crescita. Lo stesso vale per alcune altre imprese medio-grandi per lo più attive nel comparto dei trasporti pubblici locali. L'assenza di grandi operatori è parzialmente dovuta al mancato sviluppo nel Mezzogiorno di imprese attive nei comparti energetici diverse dai monopolisti nazionali (Eni ed Enel).

In generale nel Mezzogiorno sono più diffuse le gestioni dirette del servizio (nel comparto dei rifiuti rappresentano il 22 per cento, contro l'11 per cento nel Nord), nel settore dei rifiuti quelle commissariali; sono meno diffuse le imprese multiutility (in tutti i comparti); nel caso dei trasporti pubblici locali le aziende sono caratterizzate in media da dimensioni inferiori; nel comparto idrico sono pressoché assenti imprese private (presenti invece nel Nord).

L'efficienza produttiva e i risultati – Nei diversi comparti, anche se con intensità diversa, si rileva una minore efficienza produttiva per le imprese localizzate nel Mezzogiorno.

²³ I risultati della ricerca sono stati illustrati a Roma, nel convegno: “I servizi pubblici locali, liberalizzazione, regolazione e sviluppo, industriale”, Banca d'Italia, 19 febbraio 2008.

Nel settore dei rifiuti, sebbene i costi non presentino un chiaro *pattern* territoriale, l'indagine mostra come mentre delle 29 aziende del Nord che hanno risposto solo 6 gestiscono la raccolta per il solo comune capoluogo, nel Mezzogiorno questo è vero per 14 delle 22 aziende che hanno risposto (con minore capacità di sfruttamento delle – sia pur limitate – economie di scala); la produttività del lavoro risulta più bassa nel Mezzogiorno anche controllando per la dimensione e per le caratteristiche dell'impresa.

Nel comparto dei trasporti pubblici locali i dati di bilancio mostrano come le imprese del Centro e del Mezzogiorno abbiano (nel 2006 e nella media 2001-06) redditività peggiore (con reddito operativo negativo). Il costo del lavoro rappresenta nel Centro e nel Mezzogiorno la quasi totalità del valore aggiunto.

Nel settore idrico la dispersione della rete idrica è più elevata al Sud (dove viene disperso oltre il 50 per cento contro il 25 per cento del Nord Ovest e il 30 del Nord Est). I bilanci delle imprese mostrano un più elevato valore aggiunto per addetto nel Nord.

La qualità dei servizi e altri obiettivi (ambientali) – Gli indicatori di qualità dei servizi e di raggiungimento di obiettivi ambientali segnalano in generale una performance peggiore del Mezzogiorno.

Nel settore dei rifiuti, la raccolta differenziata nel Nord ha raggiunto il 38 per cento nel 2005, contro il 19 nel Centro e meno del 9 nel Sud (e un crescita della produzione, tra il 1998 e il 2005 superiore al Sud: oltre 17 per cento contro 10); l'esigenza di realizzare impianti di trattamento e smaltimento per ridurre l'utilizzo delle discariche è stata soddisfatta con il coinvolgimento delle stesse aziende che effettuano la raccolta.

Con riferimento ai trasporti pubblici locali, l'utilizzo di autobus, filobus, tram risulta inferiore nel Mezzogiorno (17,5 per cento contro il 24 nel Centro e il 31 nel Nord); il grado di apprezzamento per il servizio è inferiore.

La disponibilità e regolarità nell'erogazione dell'acqua non è omogenea, con uno svantaggio per il Mezzogiorno (dove il 23 per cento delle famiglie segnalano difficoltà nell'erogazione dell'acqua, più del doppio rispetto al Nord).

La qualità nell'erogazione di energia elettrica e gas non mostra invece differenze sostanziali tra Nord e Sud. Nel servizio elettrico, in particolare, miglioramenti (in termini di riduzione delle lunghe interruzioni del servizio) si sono registrati in entrambe le aree, anche per effetto dell'attività dell'autorità di regolamentazione.

4. La politica regionale

Origini

Il lungo processo che alla fine degli anni novanta conduce alla definizione di una nuova politica regionale (NPR) – battezzata alla sua nascita con il nome “nuova programmazione” – scaturisce da più fattori. Il più antico è la crisi ormai più che ventennale dell'intervento straordinario (promosso in origine dai “nuovi meridionalisti” della Svimez)²⁴. La degenerazione clientelare ne aveva eroso, fino a dissolverli, il connotato strategico e il senso di missione; l'intervento era giunto a svolgere funzioni in buona misura assistenziali surrogando in ciò la

²⁴ Il gruppo che fonda nel 1946 la Svimez e con essa la nuova politica per il Sud è in prevalenza di origine IRI e da esso mutua le linee strategiche di azione, in primo luogo con la costituzione della Cassa del Mezzogiorno a cui è affidata in piena autonomia l'intervento straordinario.

componente ordinaria della spesa pubblica in favore del Sud e generando un disincentivo crescente all'attività imprenditoriale²⁵.

Nel 1992 questo processo involutivo si incrocia con la drammatica crisi che investe la finanza pubblica e più in generale la rappresentanza politica nel paese; ne segue la liquidazione definitiva dell'intervento straordinario e delle sue strutture operative come modalità di intervento per il Sud; il patrimonio tecnico formato dalla Cassa – sovente di buon livello – viene disperso nelle amministrazioni pubbliche.

Si determina un vuoto di *policy* che si protrae fino alla metà degli anni novanta, quando diviene operativa la legge 488/1992 finalizzata a finanziare i progetti di investimento nel rispetto di alcuni criteri di selettività. Nello stesso periodo prende corpo la politica di coesione economica e sociale della UE con la definizione dei Quadri comunitari di sostegno; nel 1995 si avvia il primo ciclo di programmazione dei fondi strutturali. La discrezionalità degli stati nazionali ne risulta notevolmente ridimensionata; si stabiliscono criteri, tempi e procedure per l'assegnazione dei fondi; acquistano sempre maggior peso gli enti sub-nazionali – in Italia le Regioni – a cui dagli anni settanta erano state delegate alcune competenze prima affidate alla Cassa.

Nei primi anni gli effetti della programmazione dei fondi strutturali appaiono scarsi, soprattutto per lo stato di paralisi in cui versa la politica per il Sud. Non viene così compensata neanche parzialmente la graduale riduzione del differenziale di oneri sociali a favore del Mezzogiorno avviata con l'accordo del 1994 con la Commissione europea. L'impatto delle politiche fiscali restrittive investe in particolare l'economia del Mezzogiorno: il taglio degli investimenti pubblici comprime il rapporto investimenti/PIL al 17 per cento, i vincoli alle assunzioni nel pubblico impiego e quelli finanziari agli enti locali strozzano il flusso imponente di risorse pubbliche, lo smantellamento delle partecipazioni statali svelle un altro tradizionale puntello dell'economia meridionale. Fra il 1990 e il 1997 il divario in termini di PIL pro capite si allarga nuovamente fino ai valori registrati negli anni cinquanta, l'occupazione diminuisce del 10 per cento.

I successi conseguiti contro la criminalità organizzata e la stagione dei sindaci producono però effetti positivi; lo stesso shock del 1992 non è privo di ripercussioni benefiche, riducendo il grado di dipendenza, anche psicologico, del Sud. Nonostante il complessivo ristagno, l'economia meridionale dà segni di reazione con l'emergere di imprese competitive a livello internazionale, il rafforzamento dei sistemi esportatori basati su piccole-medie imprese locali operanti nei beni tradizionali di consumo, l'aumento rilevante della natalità delle imprese, uno sviluppo dell'associazionismo, una più accentuata differenziazione territoriale: c'è chi intravede il possibile preludio allo sviluppo endogeno, non assistito dall'esterno, da sempre l'obiettivo delle politiche per il Mezzogiorno²⁶.

In assenza di una politica regionale in senso proprio vengono creati alcuni strumenti di intervento di "programmazione negoziata" che troveranno successivamente più articolata e consapevole applicazione nell'ambito della NPR. La programmazione negoziata nasce prima della nuova programmazione. Quest'ultima ne sarà influenzata, ma percependone i rischi cerca in un primo tempo di prevenirli (operando con selettività ed effettuando azioni di monitoraggio, almeno fino all'approvazione in periodo pre elettorale di un numero elevato di patti territoriali) e di modificare in un secondo tempo l'impianto, riducendo il ruolo degli incentivi, inquadrando lo strumento nella governance multilivello e riducendone l'importanza rispetto al complesso delle iniziative.

²⁵ Cfr. Galasso (2005, pp. 395-566) e Felice (2007, pp. 65-118).

²⁶ Cfr. Viesti (2003, pp. 72-80) e i riferimenti ivi citati. Cfr. anche DPS (1999).

La decisione di aderire alla moneta unica (che porta con sé una dura stretta fiscale per rispettare i parametri fissati a Maastricht) è l'evento che segna l'avvio della NPR. Nel settembre del 1998, annunciando la nuova sfida della politica economica, il ministro del Tesoro Ciampi presenta la NPR come strumento per tradurre in atto le potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno che viene individuato come volano per la crescita dell'intero paese nel nuovo contesto europeo in cui si è rinunciato alla leva del cambio: "Ho detto più volte che l'Italia è entrata in Europa per contare in Europa. Il Mezzogiorno d'Italia, la sua economia proiettata nel Mediterraneo, il tessuto di piccole e medie imprese che in esso si sta diffondendo, sono essenziali per "contare" in Europa"²⁷.

Alla definizione della NPR concorrono – oltre alla politica regionale della UE da cui verranno mutate regole e procedure – l'evoluzione recente della teoria dello sviluppo e della localizzazione delle attività economiche nonché – in particolare con riferimento ai rapporti fra i soggetti promotori dell'intervento – della teoria dei contratti.

Negli anni ottanta era maturata infatti una revisione della teoria tradizionale della crescita nata dal celebre lavoro di Solow, con esiti in larga misura antitetici: il cosiddetto *Washington consensus* incentrato sulle liberalizzazioni, le privatizzazioni, la stabilità monetaria e fiscale quali fattori necessari e sufficienti della crescita a prescindere dai contesti territoriali, e l'approccio *place based* incentrato sugli effetti di offerta che dipendono dall'esistenza di relazioni di scambio e informali fra i soggetti, che tendono a localizzarsi insieme sul territorio: per una data concentrazione fisica, l'intensità di queste relazioni può variare radicalmente. Le esternalità di offerta sono influenzate dalla pratica di condividere servizi, apprendere errori, contaminarsi tecnologicamente, essere fornitori le une delle altre. L'intensità di queste relazioni dipenderà dalla storia passata, dalla esistenza di una forte tutela giudiziaria dei contratti e delle prassi di "buona condotta", dall'efficacia delle azioni di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata, dalla esistenza di relazioni fiduciarie consolidate. Il meccanismo dei vantaggi comparati è messo in discussione dall'introduzione delle ipotesi di concorrenza imperfetta, di rendimenti crescenti di scala e dei costi di trasporto; si prospettano così nella *New Economic Geography* (NEG) la creazione di concentrazioni di attività produttive sul territorio (agglomerazioni) in funzione di vantaggi localizzativi (economie di scala, fattori di contesto) superiori ai costi di congestione. In Italia il nuovo filone si affianca a quello dei distretti industriali sorto negli anni settanta²⁸.

La nuova politica regionale, condividendo la tendenza emersa a livello internazionale, fa riferimento al paradigma *place based*. Essa mira a conseguire aumenti di efficienza e di equità in territori specifici tramite la fornitura integrata di beni e servizi pubblici e la costruzione di capitale sociale.

Il Mezzogiorno presenta esternalità delle agglomerazioni relativamente deboli²⁹. Ciò può essere imputato alla storia dell'area, alla debolezze e carenze dello Stato, alla presenza di prassi consolidate sfavorevoli allo sviluppo. Ma a differenza delle tesi³⁰ che riconducono a una "cultura originaria" la fiducia e la non fiducia – in particolare la fiducia solo fra i membri della famiglia allargata, o "familismo amorale", come aveva scritto Banfield (1958) – e dunque le ritengono immodificabili nel breve-medio periodo, la NPR ritiene naturalmente che "la storia passata può essere modificata dalla storia corrente", come scrive Bagnasco (1999).

²⁷ Ciampi (1998).

²⁸ Il riferimento classico è Krugman (1991). Si veda anche con riferimento alle politiche regionali europee Puga (2002). Circa i distretti, si veda Brusco (1989) e Omiccioli e Signorini (2005).

²⁹ Si veda il lavoro di Mazzola e Asmundo (1999) che, confrontando agglomerazioni simili del Mezzogiorno e del Nord-Est, trova nel primo caso, in modo sistematico, minori relazioni interne di scambio, esplicitamente motivate da scarsità di fiducia.

³⁰ Il riferimento principale è a Putnam (1993); per un'analisi precedente, cfr. lo studio di Banfield (1958).

L'ampio ruolo che così si apre per le scelte di *policy* è decisivo in particolare per promuovere l'innovazione, la variabile posta al centro del filone teorico neoschumpeteriano della teoria della crescita³¹.

Nel complesso ne discende un'attenzione maggiore per la possibilità della politica regionale di influenzare la localizzazione della crescita nel corso del processo di riduzione delle barriere alla circolazione dei beni e dei fattori produttivi. Si noti tuttavia che nel caso italiano il paradigma teorico tradizionale fondato sulla prevalenza dei rendimenti decrescenti di scala (Solow) – e dunque su un *catching up* sospinto dalle forze naturali del mercato da parte delle regioni in ritardo di sviluppo – non costituiva affatto la base concettuale dell'intervento straordinario e prima ancora della politica per il Sud di Nitti. In linea con la teoria del *big push* di Rosenstein-Rodan³² e con la concezione del ruolo dello Stato nella promozione dello sviluppo industriale maturato nell'ambito dell'IRI, per i nuovi meridionalisti (Saraceno, Menichella) occorre anzi forzare lo sviluppo, in una prima fase con l'approntamento delle infrastrutture di base (i cosiddetti "prerequisiti") e successivamente con la localizzazione dell'industria nel Mezzogiorno grazie all'azione pubblica. Le differenze di fondo con la NPR riguardano piuttosto l'assunto che lo sviluppo industriale porti necessariamente con sé lo sviluppo del contesto sociale, civile, istituzionale da un lato e la marginalità delle istituzioni locali nel disegno e nella implementazione dell'intervento, dall'altro. Estremizzando, la NPR rovescia l'ordine causale della "politica speciale per il Mezzogiorno": antepone la creazione del capitale sociale, le relazioni fiduciarie, alla crescita e all'industria, individuando nella costituzione di adeguati rapporti fra soggetti pubblici e privati, rappresentanti delle parti sociali e istituzioni finanziarie lo strumento per raggiungere lo scopo.

La NPR è messa in campo nella convinzione che l'efficacia degli interventi dipenda sia dalla quantità che dalla qualità della spesa; a garanzia di quest'ultima, l'Italia aderisce, anche per la parte nazionale, alle regole di programmazione, spesa e valutazione predisposte in sede europea, mentre ha fissato obiettivi relativi alla spesa in conto capitale e all'addizionalità di quella finanziata dai Fondi strutturali europei rispetto alla spesa ordinaria.

Sotto il profilo teorico, il ruolo della UE s'inquadra – accanto a quello nazionale e quello delle istituzioni subnazionali – nella *governance* da parte dei diversi livelli delle istituzioni pubbliche: caratterizza infatti la NPR l'interazione fra un'azione di *policy* esogena rispetto al territorio e il ruolo degli agenti locali in quanto depositari delle informazioni e della conoscenza necessarie per il dispiegarsi della politica di sviluppo. La teoria dei contratti offre utili spunti analitici per disegnare le forme di interazione, in particolare con riferimento ai problemi di incompletezza e asimmetria informativa e alla necessità di prevedere procedure decisionali *ex post* per rendere *enforceable* gli impegni assunti *ex ante*³³.

Il processo innescato dai fattori menzionati nel paragrafo precedente sfocia nel 1998 nella definizione compiuta di una nuova politica regionale, incentrata in estrema sintesi sulla promozione di beni pubblici locali tramite trasferimenti condizionati al risultato e su una ampia partecipazione dei livelli decentrati di governo e di soggetti privati locali. La NPR viene lanciata con molte speranze nell'incontro *Centoidee per lo sviluppo a Catania* nell'autunno di quell'anno:

Per il Mezzogiorno e per l'intero paese occorre attuare, questa volta in positivo, i meccanismi della "profezia che si autoadempie", che tante volte in passato sono stati volti a generare scetticismo e quindi mancato sviluppo. Non si tratta di una strategia pubblicitaria. Ma se lo sviluppo è innanzitutto scommessa sul futuro non può nascere senza un'atmosfera in cui questa

³¹ Per una sintesi, si vedano Rodrik (2005) e Aghion e Howitt (2005).

³² Rosenstein-Rodan (1943).

³³ Si veda per una rassegna sintetica della teoria Brousseau e Glachant (2002). Per una applicazione alle politiche regionali OECD (2007).

convenienza appaia ragionevole. Questo documento cerca di contribuire a questo cambiamento di prospettiva.

La programmazione 2000-06 deve trarre insegnamento dalle passate esperienze; e la prima e principale lezione spinge verso una concentrazione degli interventi assai maggiore rispetto al passato. Appare opportuno giungere a grandi programmi integrati di intervento. Quindi: ad un numero minore di programmi (anche per facilitarne l'attuazione); a programmi di dimensione maggiore (per accrescerne l'impatto); a programmi integrati (per riuscire a toccare tutti i diversi aspetti delle aree di intervento). Occorre disegnare programmi strutturali: cioè, nello spirito e nella lettera dei regolamenti comunitari, programmi aggiuntivi rispetto al normale intervento pubblico; programmi in grado di accrescere strutturalmente le convenienze economiche per le imprese e la qualità della vita per i cittadini.

Traendo profitto dall'esperienza storica delle politiche per il Sud e dalla recente elaborazione intellettuale, la NPR vuole affiancare agli investimenti pubblici la modernizzazione amministrativa e la liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità quali principali leve per promuovere lo sviluppo. Operativamente viene fissato un obiettivo di crescita macroeconomico significativamente superiore a quello medio dell'UE; gli interventi vengono concentrati identificando i cd. "punti di rottura"; si definisce un quadro finanziario unico settennale per tutte le risorse pubbliche disponibili per il Mezzogiorno e si annuncia un gruppo di interventi visibili, simbolici della nuova qualità di investimenti pubblici, tali da essere completati nei tempi stabiliti³⁴.

Movendo dal riconoscimento di una carenza informativa strutturale che impedisce di affidare come in passato la politica a un sistema centralizzato governato gerarchicamente, la NPR punta a un governo multilivello e partenariale degli interventi in cui le regioni e lo Stato usufruiscono di trasferimenti condizionati dall'Unione europea e in cui i soggetti coinvolti sono incentivati a disvelare le proprie preferenze. In questo contesto cruciale importanza rivestono la trasparenza informativa (con la costruzione e la pubblicizzazione di indicatori) e la valutazione, anche con la creazione di apposite unità di valutazione che partecipano al processo decisionale pubblico.

Le risorse finanziarie

Il complesso della spesa in conto capitale destinata al Sud beneficia di risorse ordinarie e di risorse aggiuntive. Queste ultime si avvalgono di un fondo nazionale (FAS dal 2003, per l'85 per cento riservato al Sud) stanziato nelle leggi finanziarie e ripartito sui vari strumenti dal CIPE, e dei fondi strutturali (con relativo cofinanziamento nazionale) definiti in sede comunitaria per gli obiettivi 1, 2 e 3³⁵. Le risorse aggiuntive rispondono al criterio di addizionalità a cui devono ottemperare secondo l'impostazione comunitaria le politiche regionali nell'Unione; per quelle ordinarie vige l'impegno assunto – anche con Bruxelles – di destinarne il 30 per cento al Sud. Per il complesso della spesa in conto capitale destinata al Sud è stato fissato all'inizio di questo decennio l'obiettivo del 45 per cento sul totale nazionale.

La tavola 4.1 sintetizza l'ammontare della spesa effettiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno, distinta secondo la fonte di finanziamento.

Tra il 1998 e il 2006 la spesa effettiva cumulata nel Mezzogiorno è stata pari a 181 miliardi (per una media annua corrispondente a circa il 6,5 per cento del PIL dell'area, poco meno di 1.000 euro per abitante), di cui 88 miliardi finanziati dalle fonti aggiuntive. Al Centro Nord sono affluiti nello stesso periodo 302 miliardi, (3,4 per cento del PIL dell'area e circa 900 euro per abitante in

³⁴ Si veda DPEF 2000-03, giugno 1999.

³⁵ L'obiettivo 1 riguarda le regioni in ritardo di sviluppo, il 2 la riconversione economica e sociale e il 3 l'istruzione, formazione, occupazione. Nel ciclo di programmazione 2000-06 le regioni del Sud sono incluse nell'obiettivo 1, a meno dell'Abruzzo; il Molise era in phasing out. Questa definizione è stata adottata fino a tale ciclo di programmazione.

media annua). Le stime per il 2007 indicano una spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno di circa 22 miliardi di euro, corrispondenti al 35,3 per cento del totale delle erogazioni nazionali.

Tavola 4.1

**Quadro finanziario unico:
spese in conto capitale della PA per il Sud**
(miliardi di euro)

	1999	2000	2001	2002
Ordinarie	9,6	9,5	8,0	11,6
Aggiuntive				
Strutt.	3	4,2	7,5	3,9
FAS	5	4,7	5,5	6,2
Totale aggiuntive	8	8,9	13,0	10,1
Ordinarie e aggiuntive	17,6	18,4	21	21,7
Aggiuntive/PIL Italia (%)	0,71	0,75	1,06	0,78
Ordinarie e aggiuntive/PIL Italia (%)	1,57	1,54	1,68	1,68
<i>per memoria :</i>				
Quota del Mezzogiorno su Italia (%)	38,2	39,1	40,4	38,5

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto annuale DPS 2007 e Istat.

Tavola 4.1 (segue)

**Quadro finanziario unico:
spese in conto capitale della pa per il Sud**
(miliardi di euro)

	2003	2004	2005	2006
Ordinarie	12,3	10,6	10,9	11,5
Aggiuntive				
Strutt.	5,6	5,8	6,1	5,6
FAS	4,2	4,6	4,2	5,0
Totale aggiuntive	9,8	10,4	10,3	10,6
Ordinarie e aggiuntive	21,1	21,0	21,2	22,1
Aggiuntive/PIL Italia (%)	0,70	0,74	0,67	0,78
Ordinarie e aggiuntive/PIL Italia (%)	1,59	1,50	1,48	1,46
<i>per memoria :</i>				
Quota del Mezzogiorno su Italia (%)	36,7	35,9	36,0	36,7

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto annuale DPS 2007 e Istat.

L'incidenza della spesa realizzata nel Sud connessa con il ciclo di programmazione 2000-06 è tuttavia solo una parte di quella sopra compresa, a causa delle spese definite nel ciclo precedente ed erogate successivamente³⁶. Il suo ordine di grandezza macroeconomico è comunque comparabile con la spesa effettuata con l'intervento straordinario (tavola 4.2).

La quota rispetto al totale della spesa in conto capitale del Settore pubblico allargato (SPA) nel Mezzogiorno - che include anche le imprese pubbliche a livello nazionale e le aziende locali per le quali esiste un controllo diretto o indiretto da parte degli enti locali - è andata flettendo dal 36-37 per cento all'inizio del decennio al 32 per cento nel 2005; lo scostamento della spesa in conto capitale dall'obiettivo del 45 per cento sopra menzionato risulta meno ampio per la sola PA.

Al 2006 la spesa aggiuntiva complessiva stanziata per il Sud (il complesso delle assegnazioni in conto FAS disposte in competenza dal CIPE e delle risorse impegnate in sede comunitaria -QCS 2000-06) è stata pari complessivamente a 105 miliardi di euro (l'1,1 per cento del PIL italiano in media d'anno). Essa è stata destinata in misura contenuta agli strumenti di sviluppo locale (circa 10 per cento), quota peraltro nettamente superiore a quella relativa a strumenti analoghi in anni precedenti³⁷.

Tavola. 4.2

Spese dell'intervento straordinario (1)
(prezzi correnti; in percentuale del PIL nazionale)

Spese dell'intervento straordinario	
1951-1989	
1951-57	0,70
1958-65	0,74
1966-70	0,70
1971-75	0,90
1976-80	0,90
1981-86	0,65
1987-89	0,46

Fonte: S. Cafiero, G.E. Marciani. *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, Rivista economica del Mezzogiorno, 1991, n. 2, p. 274.

(1) Somma degli investimenti realizzati, delle agevolazioni finanziarie erogate e di altri interventi minori.

Gli strumenti

L'obiettivo della modernizzazione delle Amministrazioni implica un forte decentramento delle competenze locali (*capacity building*) e un rafforzamento tecnico di quelle centrali in funzione di assistenza e di supporto. Strumento essenziale di questa strategia è la premialità, tramite la quale l'azione pubblica viene orientata al risultato con l'adozione di premi e sanzioni di entità significativa rispetto al complesso dei finanziamenti accordati.

Una possibile tassonomia degli strumenti di intervento della NPR fa riferimento a tre categorie (non mutuamente esclusive). La prima riguarda, sulla scia dell'impostazione consolidata della "politica speciale" per il Sud, le politiche di compensazione degli svantaggi relativi (oneri impropri nella terminologia tradizionale): incentivi al capitale, al lavoro, fiscali, governati secondo regole automatiche, valutative o negoziali. La NPR utilizza questi strumenti anche nell'ambito della programmazione negoziata (si veda più avanti). In sintonia con l'indirizzo della politica

³⁶ Cfr. DPS, Rapporto annuale 2007, pp. 194-5.

³⁷ Cfr. Bianchi, Casavola (2008).

territoriale dell'UE, la NPR si pone come obiettivo una riduzione graduale degli incentivi in favore di politiche attive, ritenute più efficaci nel rimuovere le cause del sottoutilizzo strutturale di risorse. Quest'ultimo dipende infatti, nell'impostazione della NPR, in misura decisiva, dalla insufficienza di capitale sociale: se in una agglomerazione produttiva in cui i fattori relazionali sono deboli e la residenza dei lavoratori è altamente dispersa si opera solo con incentivi tradizionali, l'agglomerazione può anche accrescersi fisicamente ma non si avranno effetti significativi sulle esternalità. Solo una politica di investimenti pubblici (magari combinata con incentivi territorialmente indirizzati) o di regolazione dell'uso del territorio volta a ispessire le relazioni locali può permettere un effettivo incremento delle esternalità.

Di forme di agevolazione per le imprese in Italia ve ne sono molte. Per il periodo 2000-07 il MiSE ne ha censite quasi ottocotocinquanta, tra interventi nazionali, decentrati e regionali³⁸. Tra il 2000 e il 2007 sono state complessivamente concesse agevolazioni alle imprese per oltre 70 miliardi di euro, delle quali circa il 56 per cento destinate al Mezzogiorno. Il 75 per cento del totale delle agevolazioni è attribuibile ai 96 interventi nazionali. D'altronde, anche a fronte dei numerosi strumenti, il sistema degli incentivi rimane fortemente concentrato su poche forme di intervento: i primi 10 interventi nazionali rappresentano oltre il 66 per cento del complesso delle agevolazioni concesse, l'88 per cento di quelle nazionali (figura 4.1). L'intervento di gran lunga più rilevante è stato la legge 488 che, nelle sue diverse articolazioni (industria, commercio, turismo, artigianato), ha concesso agevolazioni per oltre 11,8 miliardi di euro, il 24 per cento del totale degli interventi nazionali. Seguono il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate con 7,3 miliardi (il 14,8) e i contratti di programma (4,3 miliardi, l'8,6 per cento).

Gli studi effettuati in Banca d'Italia sulle misure di agevolazione degli investimenti indicano che l'efficacia degli incentivi è di segno positivo ma di entità limitata. Attraverso metodologie econometriche, sono state analizzate le due misure principali di incentivazione all'accumulazione: i sussidi della legge 488/92 e il credito d'imposta della legge 388/00. Si tratta dei due strumenti di intervento principali, che differiscono, oltre che per le modalità di erogazione degli aiuti, anche per i criteri di accesso per le imprese: automatici nel caso della 388; assegnati attraverso meccanismi di asta sulla base di regole predefinite per la 488.

Avvalendosi dell'indagine sugli investimenti delle imprese industriali, è stata inoltre effettuata una valutazione dell'efficacia basata sulle risposte degli imprenditori. Per quanto riguarda la legge 488, il meccanismo di erogazione dei sussidi ha premiato le imprese migliori. Nel confronto con le imprese che non hanno partecipato alle aste bandite per l'assegnazione dei sussidi (cfr. Bronzini et al., 2005), quelle partecipanti sono caratterizzate da una dimensione maggiore e una più elevata redditività. Si tratta di imprese mediamente meno giovani, con una capitalizzazione più elevata, un migliore accesso al credito delle banche e degli altri intermediari finanziari. I risultati appaiono coerenti con gli intenti della legge, volta a stimolare soprattutto le imprese finanziariamente più floride, meglio gestite e più profittevoli che possono garantire una presenza duratura e un'evoluzione positiva dell'investimento pubblico sussidiato.

L'efficacia della legge 488 nello stimolare investimenti aggiuntivi è risultata positiva e statisticamente significativa nei primi anni³⁹. Un confronto dell'attività d'investimento delle imprese agevolate e di quelle che pur avendo richiesto il sussidio non sono state finanziate (cfr.

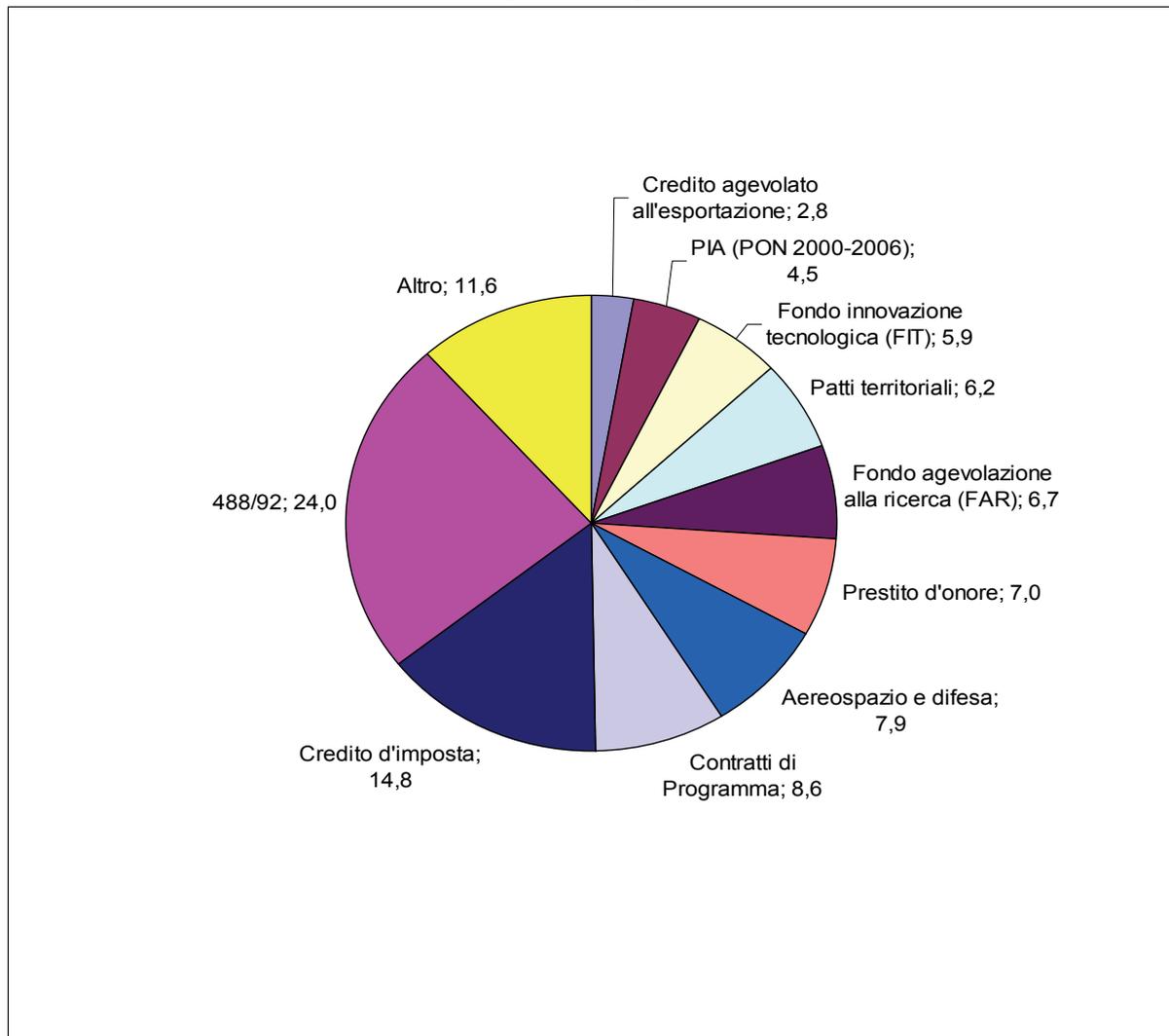
³⁸ Si rimanda a MiSE (2008). Gli strumenti di incentivazione considerati sono quelli censiti dall'indagine condotta dalla Direzione Generale per il sostegno alle attività imprenditoriali del MiSE, che comprende tutte le agevolazioni alle imprese, escluse quelli per il settore agricolo, per l'occupazione e i fondi di dotazione alle imprese del Spa. Gli interventi esaminati sono quelli nazionali, conferiti, regionali e le misure rientranti dei Docup/POR finanziati dai Fondi strutturali dell'UE.

³⁹ Questo risultato conferma quanto osservato in numerosi studi (ad esempio Pellegrini e Carlucci, 2003; Bernini, Centra e Pellegrini, 2006; Adorno, Bernini, Pellegrini, 2007), che mostrano la presenza di addizionalità degli investimenti, delle immobilizzazioni e dell'occupazione nelle imprese agevolate dalla 488 rispetto a quelle non agevolate, misurata ad un anno dalla chiusura dell'investimento. Gli effetti sulla produttività risultano invece di segno negativo.

Bronzini e de Blasio, 2006), suggerisce tuttavia che gli incentivi indurrebbero soprattutto effetti di sostituzione intertemporale nelle decisioni d'investimento.

Figura 4.1

**Agevolazioni concesse per i principali interventi nazionali (1)
(2000-2007)**



Fonte: MiSE (2008).

(1) Tra parentesi è riportata la quota sul totale delle agevolazioni nazionali concesse.

Nel periodo di validità delle agevolazioni la variazione dello stock di capitale delle imprese assegnatarie risulta infatti in media superiore a quello delle imprese escluse; alla scadenza del periodo, tuttavia, le imprese beneficiarie ridurrebbero significativamente il volume degli investimenti, portandoli in media a livelli inferiori a quelli delle imprese che non avevano beneficiato delle agevolazioni.

Anche gli incentivi erogati attraverso il credito d'imposta ex legge 388 sarebbero risultati efficaci nello stimolare investimenti addizionali nei primi anni (cfr. Bronzini et al., 2008), mentre le informazioni disponibili non sono allo stato sufficienti per valutare il grado di sostituibilità temporale. In base a un campione limitato alle società di capitali, le imprese agevolate avrebbero

effettuato investimenti aggiuntivi sia rispetto a imprese simili localizzate in aree non agevolabili sia rispetto a imprese simili che, pur essendo localizzate nelle aree agevolabili, non hanno beneficiato del credito d'imposta⁴⁰.

L'impatto macroeconomico del credito d'imposta è stato comunque contenuto. La partecipazione delle imprese all'iniziativa è stata scarsa: su quasi 60.000 società di capitali con sede nel Mezzogiorno, solo 1.970 (3,3 per cento) hanno utilizzato l'incentivo. Secondo un'indagine dell'allora Ministero delle Attività produttive (cit.) (ora Sviluppo economico) all'inizio lo scarso interesse delle imprese verso lo strumento del credito d'imposta era principalmente da attribuire alla inadeguata conoscenza delle opportunità offerte dall'iniziativa. In seguito, la crescita della domanda di agevolazioni ha portato a una revisione in senso restrittivo delle modalità di concessione.

Per quanto riguarda gli effetti territoriali, in cui si valutano anche eventuale effetti di spiazzamento degli investimenti agevolati rispetto a quelli non agevolati, i pochi lavori esistenti, relativi alle aree Ob. 1, segnalano un modesto spiazzamento spaziale, per cui permane un impatto complessivo positivo della 488 nelle aree agevolate dal lato dell'occupazione⁴¹. In particolare, per due nuovi occupati prodotti dalla 488, uno sarebbe realmente addizionale, mentre l'altro sostituirebbe occupati già presenti. I sussidi risulterebbero in grado di attrarre capitali e *skills* dalle aree adiacenti, ma emergerebbero effetti spaziali di spiazzamento dell'agevolazione; l'effetto netto della 488 sarebbe dunque minore.

Ulteriori evidenze derivano dai risultati dell'Indagine sugli investimenti delle imprese industriali del 2006, in cui agli imprenditori intervistati è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione (Cannari et al., 2006). Quasi un quarto delle circa tremila imprese industriali del campione aveva beneficiato nel 2005 di fondi pubblici (sotto forma di agevolazioni, incentivi e altre forme di sostegno diretto o indiretto). In assenza di tali aiuti, il 67,6 per cento delle imprese agevolate dichiara che avrebbe effettuato lo stesso ammontare di investimenti, negli stessi progetti; il 6,1 per cento avrebbe destinato lo stesso ammontare di investimenti a progetti in parte differenti; il restante 26,3 per cento di imprese, in assenza di aiuti, avrebbe effettuato minori investimenti. Il beneficio di stimolo degli investimenti risulterebbe dunque nel complesso moderato in rapporto alle risorse impiegate: per le imprese meridionali gli investimenti completamente addizionali in rapporto ai fondi erogati non raggiungono il 30 per cento; risulterebbero ancora inferiori (pari al 10 per cento) per quelle centro settentrionali.

La seconda categoria di strumenti riguarda le politiche di investimento pubblico diretto: opere pubbliche, servizi alle imprese, a persone, istituzioni e territori. Il rilancio del processo di investimento pubblico si avvale di uno schema innovativo (valutazione fabbisogni, sussidiarietà, negoziazioni parti coinvolte, coinvolgimento capitali privati) ed è considerato il principale strumento di attacco alle cause sottostanti i divari. Vi svolgono un ruolo di rilievo le intese istituzionali di programma (vedi oltre), che riconducono entro un quadro unitario i finanziamenti e la programmazione nazionale, regionale, comunitaria.

Al fine di fornire un supporto informativo al processo decisionale in tema di investimenti pubblici, l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) – Dipartimento per le politiche di

⁴⁰ A differenza della legge 488, per la quale gli stanziamenti vincolano le possibilità di spesa, il credito d'imposta è una misura il cui costo non è precisamente prevedibile. L'automaticità del provvedimento fa sì che l'utilizzo di risorse pubbliche da parte delle imprese non sia sotto il controllo dell'amministrazione fiscale. Il controllo della spesa può basarsi solo sulle previsioni dell'utilizzo dell'agevolazione da parte dei potenziali destinatari. Nell'esperienza concreta di attuazione della legge 388, dopo meno di due anni dall'avvio dell'iniziativa, le allocazioni di bilancio vennero drasticamente diminuite e contestualmente fu introdotto un criterio di approvazione ex-ante delle richieste di agevolazione (basato su un meccanismo di precedenza temporale delle richieste).

⁴¹ De Castris, Pellegrini (2005).

sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico – ha sviluppato un apposito sistema di previsione della spesa pubblica per interventi di carattere infrastrutturale⁴².

L'analisi delle previsioni ottenute segnala alcuni elementi particolarmente rilevanti. Si evidenzia, per esempio, un significativo slittamento temporale della spesa rispetto a quanto indicato nei piani di spesa dei singoli interventi contenuti nel sistema di monitoraggio degli Accordi di programma quadro (si veda oltre). Ciò indica la presenza di una sistematica sottostima della durata dei progetti, da parte delle Amministrazioni coinvolte.

La terza categoria di strumenti – che può avvalersi anche degli incentivi di cui sopra – attiene alla promozione dei sistemi di imprenditoria locale.

I patti territoriali (PT) sono volti a creare relazioni fiduciarie nel territorio. Introdotti nella seconda metà degli anni novanta sono stati in origine caratterizzati da una impostazione centralistica e burocratica. Rilanciati dalla NPR con l'adozione di nuove procedure, i PT sono stati largamente utilizzati dalla NPR. Dal 1997 ne sono stati finanziati – non sempre con pari rigore⁴³ – 220, di cui 157 nel Mezzogiorno; l'80 per cento della popolazione del Sud risiede in comuni partecipanti a un patto (47 per cento di quella italiana).

Un PT è un accordo tra rappresentanti delle amministrazioni locali, imprenditori e sindacati dei lavoratori per la realizzazione di progetti imprenditoriali e interventi pubblici; esso integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi con due principali obiettivi: 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnano e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; 2) favorire attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti. Ad un PT possono aderire i comuni, per lo più contigui, appartenenti alle aree definite come sotto-utilizzate dalla normativa comunitaria.

Le analisi econometriche effettuate suggeriscono una scarsa efficacia di questo strumento ai fini dell'aumento dell'occupazione e del numero di imprese nel territorio oggetto del patto. Confrontando l'andamento di queste due variabili di performance nei comuni partecipanti a un PT con quello di comuni non partecipanti simili, Accetturo e de Blasio (2007) concludono che la partecipazione a un PT non avrebbe avuto effetti significativi. Il risultato, valido sia per il Mezzogiorno che per il Centro Nord, non sembra dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento né dall'effettivo ammontare di fondi utilizzati. Resta valido anche per quel sottoinsieme di PT che vengono considerati dai responsabili della *policy* come casi di buon funzionamento del programma (DPS, 2003).

Altri lavori – DPS (2003)⁴⁴, Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti (2005) – segnalano l'esistenza di alcuni casi di successo, ma si tratta di risultati non generalizzabili. Il DPS sottolinea l'elevata varianza della performance, tanto in termini di efficienza finanziaria che in termini di efficacia⁴⁵. In particolare, il conseguimento dell'efficienza finanziaria non costituisce condizione

⁴² Una prima applicazione del sistema di previsione, illustrata dettagliatamente nel lavoro dell'UVER, riguarda gli interventi inseriti negli APQ, il principale strumento attuativo della programmazione delle risorse aggiuntive nazionali per la politica di sviluppo regionale. Le singole Amministrazioni responsabili degli interventi previsti dagli APQ sono tenute all'aggiornamento di una banca dati di monitoraggio, utilizzata per alimentare il sistema di previsione elaborato dall'UVER.

⁴³ Oltre il 70 per cento dei 220 patti sono stati attivati nel 2001, in prossimità della fine della legislatura.

⁴⁴ La lezione dei patti territoriali, Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, d'intesa con il Ministero delle Attività produttive, Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, con CGIL, CISL e UIL e con la Confindustria, nell'ambito del PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema" del Quadro comunitario di sostegno 2000-06 per le regioni obiettivo 1, Roma, 2003.

⁴⁵ DPS(2003, p. 77).

sufficiente per l'efficacia di un patto. L'analisi identifica alcuni requisiti per il successo di un patto (forte *leadership* politica e sua coesione con la competenza tecnica, concertazione diffusa, forte integrazione fra iniziative pubbliche e private), ma al tempo stesso segnala come tali condizioni non siano replicabili in modo automatico, ovvero non esistano "modelli organizzativi" che garantiscano comunque un risultato positivo.

I Contratti di programma (CP), nati nel 1986, sono riservati in genere alle grandi imprese, ai consorzi di medie e piccole imprese e alle rappresentanze di distretti industriali. Sono volti ad attrarre investimenti dall'esterno in cambio di finanziamenti certi. Sono stati utilizzati in misura crescente per favorire l'investimento in settori tecnologicamente avanzati o laddove le esternalità negative sono particolarmente rilevanti. Le fonti normative sono la 488 con riferimento alle agevolazioni, la delibera CIPE n. 26 del 2002 e due decreti del Ministero Attività produttive del 2003 per le procedure e i criteri di istruttoria.

Un'analisi recente condotta con varie metodologie di indagine⁴⁶ rileva risultati controversi: a fronte della capacità di attrarre capitale umano sul territorio, con un impatto generalmente positivo sulla occupazione (l'incremento della componente aggiuntiva è stimato nel 30 per cento) e sul reddito dell'area circostante, emergerebbero l'inadeguatezza della parte pubblica a prevedere e promuovere beni pubblici collegati all'iniziativa, nonché l'assenza di effetti di indotto, nonostante la persistenza degli investimenti nel tempo. L'ambizione del contratto di condizionare *ex ante* il contenuto dei progetti di investimento apparirebbe velleitaria; la frammentazione del contratto in una miriade di iniziative, come nel caso di finanziamento a consorzi di impresa, porterebbe ad uno snaturamento della finalità dello strumento.

I Contratti di area (CA), istituiti nel 1995 come i PT, sono volti a favorire accordi e investimenti per il superamento di crisi industriali di grande rilievo in aree ridotte (soprattutto le aree indicate dalla 263/93 e quelle rientranti negli obiettivi 1, 2, 5b), valorizzando le risorse esistenti e salvaguardando l'occupazione. Sono attivati da enti locali, parti sociali e altri enti interessati. Il contratto è sottoscritto anche dalle amministrazioni pubbliche competenti. È da segnalare comunque che, pur essendo caratterizzato da una componente negoziale, lo strumento è volto più al sostegno dell'occupazione che alla promozione dello sviluppo.

PT, CP, CA fanno parte dell'ampia famiglia – trasversale rispetto alle tre grandi categorie sopra descritte – della cosiddetta "programmazione negoziata", caratterizzata dall'impostazione contrattualistica dei rapporti tra operatori pubblici e privati e dall'importanza data ai soggetti locali, portatori di un "sapere" specifico importante per il progetto di sviluppo locale. Tale politica combina compensazioni (incentivi finanziari) e interventi diretti ad aggredire le cause degli svantaggi del Sud (infrastrutture, capitale sociale, coinvolgimento soggetti pubblici e privati per lo sviluppo socio-economico). In senso lato, con riferimento alla struttura contrattualistica dei rapporti, possono considerarsi parte della programmazione negoziata anche gli stessi accordi tra Amministrazioni centrali e locali, come le Intese istituzionali di programma (IIP) e i connessi Accordi di programma quadro (APQ).

Le IIP raccordano le varie tipologie negoziali esistenti in ambito regionale. Sono uno strumento volto a definire gli obiettivi e i settori per i quali serve l'azione congiunta dello Stato e delle Regioni. Gli APQ fungono da braccio operativo delle IIP e costituiscono il principale strumento di governo multilivello della NPR: tramite negoziazioni *ex ante* fra i soggetti coinvolti, vengono definiti gli interventi, i tempi, le modalità, i soggetti responsabili, le risorse finanziarie, le procedure per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Nel periodo 1999-2005 si sono realizzati

⁴⁶ Il lavoro effettuato dai nuclei di valutazione del DPS si avvale di 9 case studies, di una valutazione ad hoc di Fiat Melfi (di gran lunga il più rilevante CP stipulato), di una valutazione *ex ante* sulla coerenza interna dei progetti finanziati, di un'analisi econometrica sull'impatto macro dei 24 CP conclusi entro il 2001.

417 APQ, di cui 190 nel Sud. La “flessibilità multiscopo” – volta a superare le frammentazioni burocratiche spesso presenti nel contesto operativo di *policy* – che denota gli APQ rischia di risentire negativamente della insufficiente differenziazione degli strumenti di intervento in un contesto di coordinamento caratterizzato – nell’approccio della teoria dei contratti – da quattro dimensioni rilevanti (distribuzione delle conoscenze, complessità, interdipendenze verticali, *enforcement*) che sconsiglia l’utilizzo di un solo strumento⁴⁷.

Un ulteriore strumento della programmazione negoziata sono i Patti integrati territoriali (PIT), istituiti nel 1999-2000. Tra il 2000 e il 2006 ne sono stati finanziati più di 200. Costituiscono una modalità specifica di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro comunitario di sostegno per le regioni obiettivo. Definiti come “complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio”⁴⁸, rappresentano una sorta di programmazione *in fieri* in cui prevale una concentrazione degli interventi sul paesaggio edificato e sull’infrastrutturazione fisica del territorio. Una loro caratteristica importante consiste nell’abbattimento della quota di finanziamenti sotto forma di incentivo (pari in media a circa il 20 per cento) in favore di interventi direttamente volti alla produzione di beni pubblici. Essendo tale strumento di recente attuazione, non è possibile, allo stato attuale, esprimere un giudizio sui suoi effetti.

5. Elementi di valutazione della NPR alla luce delle politiche nazionali

Il dibattito sull’efficacia delle politiche place based

L’analisi condotta mostra come sia le politiche nazionali, rivolte in linea di principio al tutto il territorio nazionale, sia quelle *place based*, in particolare la NPR, concorrono a formare l’azione dello Stato rivolta a ridurre i divari regionali e a favorire il pieno impiego delle risorse in tutte le aree del paese. D’altronde, mano a mano che si è andato palesando lo scarto fra obiettivi della *policy* e risultati di cui si dirà più avanti, solo la politica regionale, piuttosto che quella nazionale, è stata sottoposta a un dibattito di intensità crescente che ne ha investito sia i principi ispiratori sia le modalità di applicazione. La necessità che la stessa politica nazionale contribuisse al raggiungimento di obiettivi di sviluppo regionale è stato un tema solo marginalmente oggetto di discussione.

La discriminante più profonda oppone i difensori della decentralizzazione dell’intervento *place based* e della responsabilizzazione dei soggetti locali privati e pubblici da un lato ai sostenitori di un governo centrale dell’intervento dall’altro. Intrecciata con questa divisione se ne manifesta un’altra, concernente il carattere discrezionale o automatico degli interventi.

L’illustrazione dei caratteri teorici e operativi propri della NPR effettuata nelle pagine precedenti rende a questo punto agevole individuare il contenuto delle critiche alla *policy* con riferimento agli schieramenti appena menzionati. In estrema sintesi esso può essere sintetizzato come segue. Il mancato successo della NPR è evidente, sia in termini macroeconomici (obiettivi di crescita largamente disattesi nonostante l’elevato volume di spesa pubblica in conto capitale destinato al Sud) sia in termini di efficienza istituzionale. In particolare in relazione a quest’ultimo punto, il coinvolgimento degli attori pubblici locali nel disegno e nel governo degli interventi si sarebbe in realtà risolto in una moltiplicazione dei passaggi burocratici e delle reti clientelari con un vasto spreco di risorse pubbliche. Si è sollevato in questo contesto il dubbio che parte cospicua dei finanziamenti alle imprese sia stata utilizzata a fini impropri, oppure in progetti inesistenti o

⁴⁷ Cfr. OECD (2007, Chapter III).

⁴⁸ PIT, Orientamenti per le Regioni, 17 gennaio 2000.

addirittura indirizzata a sostenere la criminalità. Uno studio recente del MiSE mostra alcuni risultati al riguardo per i primi bandi (fino al 14°) della L. 488, da cui risulta che le quote di revoche dei finanziamenti con rischio di malversazione siano rimaste in media sicuramente entro i limiti fisiologici dell'incertezza esistente in genere nell'attività di finanziamento delle imprese⁴⁹.

Secondo questa impostazione, i pochi progressi segnati dal Sud non sarebbero a ben vedere attribuibili alla politica regionale ma agli avanzamenti fatti registrare dal paese nel suo complesso, come afferma ad esempio con particolare enfasi Nicola Rossi⁵⁰. Una politica regionale di gran lunga preferibile potrebbe essere realizzata individuando dal centro le grandi opportunità strategiche, soprattutto in termini infrastrutturali, puntando su un sistema di incentivazione automatico nella convinzione che il mercato sia in grado di selezionare le iniziative imprenditoriali migliori. In termini più generali, sarà dunque la società a generare il capitale sociale necessario allo sviluppo, se confrontata con scelte chiare e non contrattabili da parte dell'azione pubblica. Va da sé che in questo quadro non vi è spazio per politiche di sviluppo incentrate sulla importanza del capitale sociale e del contesto istituzionale locali.

Nonostante la fiducia riposta nelle virtù del mercato, in punto di teoria questa visione dello sviluppo non è lontana da quella dell'intervento straordinario, a cui l'accomunano l'irrelevanza dei contesti locali, la direzione gerarchica dell'intervento e l'idea che lo sviluppo economico possa formare da solo il capitale sociale. Paradossalmente non è neanche incompatibile con visioni opposte, basate sulla convinzione che la politica regionale sia al meglio inefficace e che il modo migliore di promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno consista nel saper garantire il buon funzionamento della pubblica amministrazione e il rispetto delle regole che presiedono allo svolgimento dell'attività economica, fra cui *in primis* l'azione di contrasto della criminalità organizzata.

È quest'ultima posizione che riporta nel dibattito il nesso fra politica regionale e effetti territoriali delle politiche generali, che è a nostro parere centrale nel giudizio sulla NPR e sul quale si tornerà estesamente più avanti. Uno studioso simpatetico con l'impostazione teorica della NPR – Gianfranco Viesti – si discosta da questa opinione estrema che non riconosce alcun ruolo alla politica regionale in senso proprio, ma ne recupera un aspetto perorando la necessità di svolgere politiche generali di intensità differenziata a seconda della distribuzione territoriale dei problemi da affrontare⁵¹.

Emanuele Felice in un recente lavoro – che presenta anche una utile retrospettiva storica – si schiera in favore di una politica caratterizzata dall'abolizione delle “forme di sostegno diretto alle imprese (se non forse le agevolazioni fiscali)”, dalla concentrazione degli “interventi dall'alto nella realizzazione delle infrastrutture strategiche e nelle politiche, prevalentemente di cornice, che favoriscano l'irrobustimento del capitale umano e sociale. Il resto, sia che si parli di benessere e di qualità della vita, sia che ci si voglia limitare alla crescita del reddito, dovrà essere onere (e onore) delle istituzioni e dei cittadini meridionali”⁵².

Le riflessioni svolte a posteriori dai protagonisti della NPR, in primo luogo da Fabrizio Barca, recuperano soprattutto sotto l'aspetto politico, la necessità di uno stretto rapporto tra politiche nazionali e politiche regionali in termini di capacità di connettere le riforme nazionali allo sviluppo, in particolare a quello territoriale. Tali lavori attribuiscono infatti parte centrale degli insuccessi della *policy* all'inadeguatezza del contesto politico dopo il forte impulso iniziale impresso dal ministro Ciampi nel 1998. A sua volta essa si rifletterebbe nella incapacità di

⁴⁹ Maggiori dettagli al riguardo vengono presentati nel par. 5.5.

⁵⁰ Cfr. Rossi (2005, p. 33).

⁵¹ Cfr. Viesti (2003, p. XII), Viesti (2009), in particolare cap. 7.

⁵² Cfr. Felice (2007, p. 216).

applicare – in questo come in altri ambiti più generali – le riforme varate all’inizio degli anni novanta, sulla carta difese da tutte le forze politiche e sociali, ma in realtà osteggiate a causa della mancata realizzazione di “un compromesso sui tratti del suo capitalismo, che dia a tutti gli interessi certezza su come partecipare (con quali azioni, con quali prospettive) al gioco dei conflitti e della cooperazione che è proprio del capitalismo”⁵³. Entro questo contesto generale si sono manifestati alcuni gravi manchevolezze della *policy*: politiche generali di settore non coerenti con la politica regionale, andamento *stop and go* degli incentivi alle imprese, una inadeguata cooperazione di alcune grandi organizzazioni centrali e enti pubblici⁵⁴. Sulla debolezza delle condizioni in senso lato politiche, sottostanti la NPR, insistono anche Viesti e Salvati, il quale peraltro invita giustamente ad allargare l’indagine delle cause ad ambiti metaeconomici.

La valutazione della NPR in termini contro fattuali escludendo gli effetti delle politiche nazionali

Osservando a posteriori l’esperienza della NPR, è possibile affermare come vi sia stata anche da parte dei suoi ideatori una sottovalutazione nei fatti del ruolo delle politiche nazionali nello sviluppo territoriale, sebbene tale ruolo venisse esplicitato in molti documenti programmatori della politica regionale⁵⁵. Malgrado questa affermazione, l’identificazione degli obiettivi di crescita del Mezzogiorno e la loro valutazione è stata condotta assumendo che solo la spesa in conto capitale (aggiuntiva e ordinaria) avesse un ruolo sulla crescita del Mezzogiorno. L’ambizione della politica regionale è stata di porsi, in quella fase di programmazione, obiettivi di tipo macroeconomico, sebbene riferiti solo a una porzione del territorio nazionale, non dotata di autonomia in termini di moneta, tasso di cambio, politiche di bilancio. L’ottenimento di quei risultati era quindi necessariamente connesso a quanto sarebbe accaduto nel contesto internazionale, al perseguimento e all’efficacia delle politiche regionali e anche alle politiche generali poste in essere in tutto il territorio. Anche lo strumento utilizzato per quantificare gli effetti delle politiche, ovvero il modello econometrico costruito nel DPS per valutarne gli effetti, di cui si dà conto in seguito, assume che le variabili di policy su cui simulare siano sostanzialmente rappresentate dalla spesa in conto capitale, scomposta in spesa per incentivi e per infrastrutture. Non vengono quindi considerati gli effetti di possibili variazioni della politica generale⁵⁶.

Non meraviglia quindi che gli obiettivi di sviluppo ipotizzati non siano stati raggiunti. Si noti come la possibilità di compiere un’analisi valutativa dei risultati delle nuove politiche regionali (dal 1996) sia comunque un fatto del tutto nuovo nel quadro dell’analisi delle politiche in Italia, che discende dallo sforzo di trasparenza compiuto al riguardo dalla NPR. A differenza di molte altre politiche di intervento settoriale o territoriale, la NPR ha infatti chiaramente esplicitato i propri obiettivi permettendo una appropriata *accountability* dei risultati. In particolare, nel QCS 2000-06⁵⁷ (p. 33) si enunciava che “L’obiettivo generale del QCS si può ... indicare come segue:

- a) conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-06 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell’Unione europea;

⁵³ Barca (2006, p. 109).

⁵⁴ Ibidem, p. 99.

⁵⁵ Ad esempio, il QCS segnalava che (p.39): “Come sottolineato dal DPEF 2000-2003 il successo del QCS dipende ... anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali: rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi, flessibilità e maggiore efficienza del mercato del lavoro, miglioramento di efficienza dell’amministrazione pubblica, sostegno alle politiche di internazionalizzazione”.

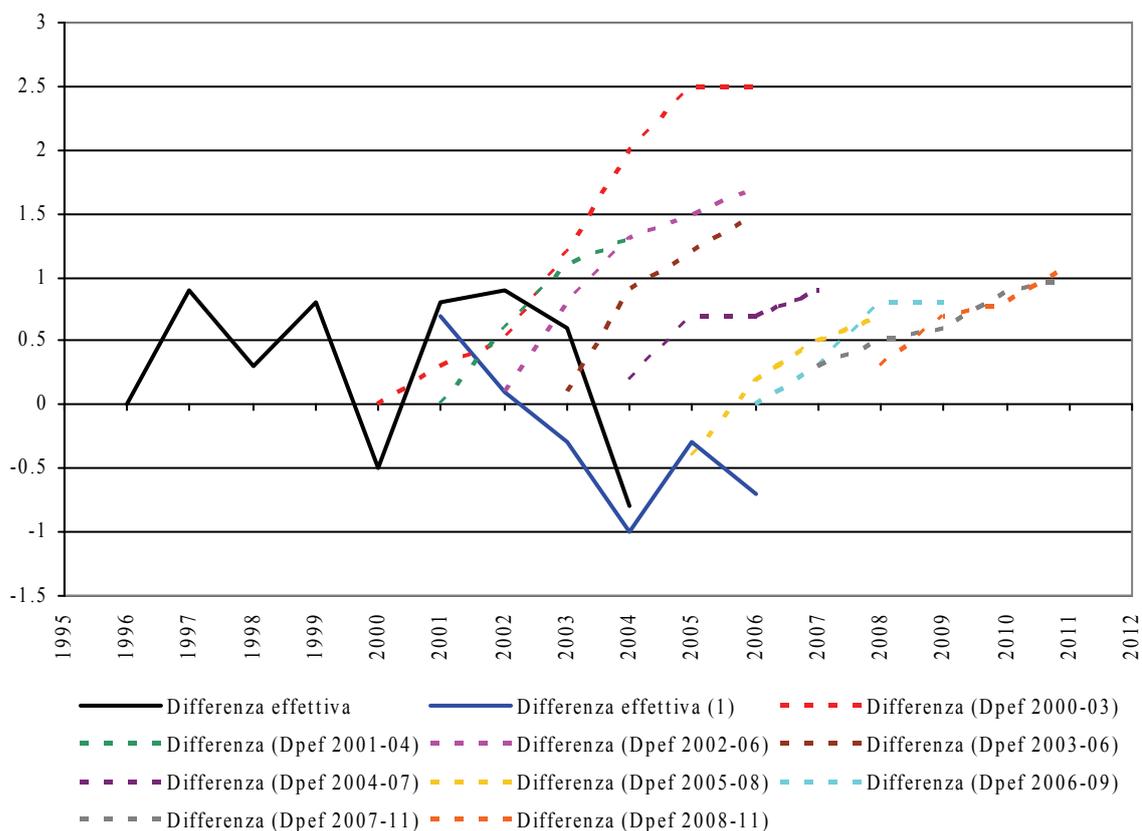
⁵⁶ Un possibile canale è costituito dalle variabili di rottura. In realtà tra di esse solo quella relativa alla legalità appare strettamente connessa alle politiche generali.

⁵⁷ Nella versione pubblicata nel 2000.

b) *ridurre drasticamente il disagio sociale* (corsivo nel testo)⁵⁸.

Figura 5.1

Variatione del PIL: Differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord; Valori effettivi e obiettivi programmatici



Fonte: elaborazioni su dati Istat e documenti di programmazione economico-finanziaria (anni vari).
(1) Nuova serie.

Nei fatti, gli obiettivi programmatici per lo sviluppo del Mezzogiorno sono rimasti disattesi. Non solo il Mezzogiorno è cresciuto meno dell'UE, come sottolineato nel capitolo iniziale di questo lavoro, ma anche gli incrementi del prodotto rispetto al Centro Nord, indicati nei vari documenti di programmazione economico-finanziaria, sono rimasti sulla carta. Il Dpef per gli anni 2008-2011 deliberato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007 prevede una crescita del Mezzogiorno di pochi decimi di punto superiore a quella del Centro Nord nel 2008 e un aumento graduale del differenziale negli anni successivi, fino a un punto percentuale circa nel 2011 (figura 5.1).

Questo non si significa necessariamente che le politiche regionali non abbiano avuto effetti sullo sviluppo del Mezzogiorno. La corretta identificazione del loro contributo, positivo o negativo, al perseguimento degli obiettivi macroeconomici richiede infatti di considerare gli effetti

⁵⁸ Inoltre, si aggiungeva, "tale obiettivo generale è strettamente legato alla realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Strumento primario del QCS per la crescita è il miglioramento del contesto economico del Mezzogiorno".

determinati da andamenti imprevisti dello scenario internazionale oppure dall'attuazione di politiche generali diverse da quanto atteso.

Un tentativo trasparente in questa direzione è stato presentato nel Rapporto di valutazione intermedia del QCS 2000-06⁵⁹. L'analisi, limitata al periodo 2000-05 per i risultati realizzati e al 2006-08 per quelli ipotizzabili, è stata svolta con l'ausilio di un modello econometrico costruito nel DPS allo scopo di valutare gli effetti delle politiche per il Mezzogiorno⁶⁰. Questi sono colti nel modello con una duplice modalità: da un lato, vengono isolati gli effetti di spesa, dall'altro si cerca di cogliere modifiche nelle aspettative degli operatori e nella qualità degli interventi tramite variabili dette "di rottura", costituite da indicatori di modifiche di efficienza nella spesa. Queste modifiche sono in larga misura indotte dalle politiche regionali e quindi non colgono eventuali effetti territoriali attribuibili alle politiche nazionali.

I risultati dell'esercizio controfattuale presentati nel documento indicano come la minore crescita cumulata realizzata nel Mezzogiorno nel periodo 2000-05 (5 punti percentuali cumulati) rispetto a quanto ipotizzato nella valutazione ex-ante (13,7 punti percentuali nello scenario in cui non si tiene conto degli effetti di esternalità) sia riferibile alle seguenti cause⁶¹.

1. nel periodo 2000-2005 circa la metà della differenza fra i risultati effettivi e quelli previsti nella valutazione ex ante (al netto degli effetti di efficienza dovuti alle esternalità) è da attribuire al peggioramento dello scenario internazionale, anche in seguito a quanto avvenuto dopo l'11 settembre 2001;
2. la restante metà è invece riconducibile alla realizzazione di un livello di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno inferiore di circa il 14 per cento a quello previsto nella valutazione ex ante.

La differenza si amplia se si considerano anche gli scenari con esternalità, ovvero quelli per cui si prevedeva anche un aumento dell'efficacia delle politiche (a parità di spesa). I risultati segnalano come la modesta crescita dell'efficacia sia stata comunque di dimensioni inferiori a quella necessaria per il raggiungimento dei *target* di crescita previsti. Le esternalità sono state approssimate, nella valutazione della politica (e nel modello econometrico) dalle variabili di rottura, capaci, secondo le attese dei *policy maker*, di cogliere le discontinuità nei comportamenti e nelle attese degli operatori nel Mezzogiorno. In genere, sebbene si siano manifestati nel tempo miglioramenti negli indicatori sottostanti le variabili di rottura (in circa sette casi su dodici, sia nel Centro Nord che nel Mezzogiorno; tavola 5.1)⁶² la loro dinamica nelle regioni meridionali è stata

⁵⁹ I dati che vengono presentati fanno riferimento all'Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, Quadro macroeconomico e Analisi dei dati di monitoraggio, a cura dell'UVAL-DPS, cap. I, pp. 24-50, novembre 2006.

⁶⁰ Il modello e la sua evoluzione nel corso del tempo sono descritti in Appendice al Rapporto di valutazione intermedia del QCS Ob.1 (dicembre 2003), cui si rimanda. Rispetto all'epoca in cui ne è stata concepita una prima versione, in occasione della valutazione ex-ante del PSM, il modello è cambiato nella struttura e nelle equazioni considerate, sebbene sia rimasta invariata la sua filosofia originaria. Come segnala il Rapporto, il modello è stato costruito per cogliere, da un lato, il processo di accumulazione e la conseguente crescita economica, e dall'altro, i canali attraverso i quali la politica economica intende incidere su tale processo. L'idea guida è che la crescita sia innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'investimento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area, che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta spinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione. Per simulare gli effetti di tale strategia il modello è stato costruito principalmente dal lato dell'offerta: il punto focale rimane l'equazione di produttività totale dei fattori. L'accumulazione di capitale fisico e umano è dominata da tre effetti: (i) il traino esercitato dalla macroregione avanzata su quella depressa, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda, che si aggiunge a quello sostenuto dalla domanda mondiale; (ii) l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante la riduzione dei fallimenti di mercato e l'incremento del capitale pubblico e sociale; (iii) i meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità - generate da interventi di policy - e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico, essendo questi ultimi due aspetti misurati tramite le cosiddette "variabili di rottura". Per una sintetica descrizione della logica del modello si veda l'appendice A1 del Rapporto di valutazione Intermedia.

⁶¹ Tali risultati sono stati elaborati anche con il contributo di uno degli autori del presente lavoro.

⁶² Delle 13 variabili di rottura considerate nel QCS 2000-06 se ne indicano 12, in quanto la variabile relativa alle forze di lavoro 15-64 anni non è ora confrontabile con il passato a seguito dei noti mutamenti nell'indagine da cui è tratta. Non sono stati inoltre considerati gli indicatori aggiunti o variati dalla valutazione ex-ante.

meno favorevole di quanto atteso. Per nove delle dodici “variabili di rottura” considerate, benché le prospettive di evoluzione fossero state ricalibrate al ribasso nella fase di valutazione intermedia, il valore osservato nel 2006 è risultato inferiore rispetto alla forchetta di valori compresi tra le ipotesi minime e massime sulla generazione delle esternalità.

L’analisi econometrica si conclude con un’evidenza di moderati effetti aggiuntivi delle politiche regionali. Il loro impatto viene valutato come differenza rispetto alla dinamica del PIL che si sarebbe realizzata in uno scenario controfattuale dove è “assente” la politica regionale. Per simulare l’assenza di politica regionale, il Rapporto suppone che il volume di spesa in conto capitale destinato al Mezzogiorno al netto dei fondi comunitari rimanga invariato in termini reali rispetto a precedente ciclo di programmazione.

Le stime effettuate suggerirebbero che, in assenza delle politiche regionali aggiuntive, il PIL del Mezzogiorno sarebbe cresciuto di circa 0,25 punti percentuali in meno l’anno, pari a più di un decimo della crescita effettiva osservata nel periodo in esame.

Abbiamo già sottolineato come i risultati ottenuti non considerano esplicitamente l’impatto di mutamenti nelle politiche generali, se non quelle legate alla spesa in conto capitale. Si registra quindi una mancanza di coerenza con quanto previsto nel QCS che, come citato precedentemente, assumeva l’agire di politiche nazionali riguardanti non solo miglioramenti nella Pubblica amministrazione, ma anche nella regolamentazione dei mercati. Quest’ultimo aspetto è stato rimarcato più volte nei programmi della NPR, in quanto avrebbe agito dal lato degli incrementi di efficienza, riducendo quindi il sottoutilizzo delle risorse. In particolare, il QCS aveva sottolineato che solo associando alle politiche regionali politiche di apertura alla concorrenza dei mercati si potevano ottenere gli effetti sinergici previsti sulla crescita del Mezzogiorno⁶³.

Questo è un punto che rimane controverso: in realtà, l’analisi degli effetti territoriali di politiche di apertura dei mercati alla concorrenza non appare ancora completamente approfondita e sviluppata nella letteratura. Ad esempio, nel caso dei servizi pubblici locali una maggiore efficienza delle reti infrastrutturali porterebbe benefici particolari alle regioni del Mezzogiorno, che muovono da livelli di efficienza inferiori rispetto al Centro Nord; dall’altra, il minor potenziale in termini di domanda del Sud potrebbe sfavorire i recuperi di efficienza, che si potrebbero concentrare nelle regioni più ricche.

Pur senza una quantificazione esplicita, la valutazione dell’esperienza passata, riportata nel QSN, risulta nel complesso negativa riguardo al grado di apertura dei mercati nel nostro paese⁶⁴ con rilevanti effetti negativi sul successo delle politiche regionali⁶⁵.

⁶³ Si veda ad esempio la citazione del QCS (p.36) riportata precedentemente.

⁶⁴ Dal QNS (p. 5): “Diversi settori del terziario, nonostante l’avvio di riforme strutturali che hanno consentito una progressiva liberalizzazione, risentono ancora di un eccesso di regolamentazione e ridotta apertura alla concorrenza, come evidenzia il valore dell’indice aggregato calcolato dall’OCSE (Conway e Nicoletti, 2006) e pari a 2,6 nel 2003. L’Italia, malgrado i progressi, si situa ancora al penultimo posto nel confronto internazionale, prima della sola Francia, per grado di liberalizzazione. Nei comparti dell’elettricità e delle telecomunicazioni la deregolamentazione è stata più sostenuta, mentre il settore dei trasporti risulta nei confronti internazionali ancora non sufficientemente liberalizzato. Inoltre, permangono deficit strutturali – non interamente riconducibili a divari interni al paese che pure sussistono in modo rilevante – nella dotazione di infrastrutture e servizi infrastrutturali moderni. Oltretutto al rallentamento dell’investimento pubblico derivante da oltre un quindicennio di difficile gestione degli equilibri di finanza pubblica, essi sono dovuti anche ad arretratezze nelle procedure amministrative e al perdurare di tempi anormalmente lunghi nella realizzazione delle opere pubbliche”.

⁶⁵ Sempre dal QSN: “In presenza di politiche ordinarie di profilo incerto, non capaci di attuare processi di riforma o di liberalizzazione, dotate di copertura finanziaria inadeguata rispetto ai fabbisogni, o caratterizzate da mutamenti frequenti di indirizzo strategico e provvedimenti a tantum, a poco o a nulla potrà servire l’effetto meramente sostitutivo della politica regionale, se non a coprire situazioni di emergenza, offrendo risposte assai parziali e insufficienti alla domanda di cittadini e imprese”.

Tavola 5.1

Analisi delle Variabili di rottura

Denominazione Variabile di rottura e indicatore utilizzato	Area	1996(1)	2006(1)	Target basso 2006	Target alto 2006
Grado di indipendenza economica (2000-2005) Importazioni nette su PIL (%)	Centro Nord	-6,2	-5,3		
	Mezzogiorno	22,0	21,7	17,1	16,3
Capacità di esportare (2000-2005) Esportazioni di merci in percentuale del PIL	Centro Nord	25,6	24,1		
	Mezzogiorno	10,0	9,9	12,8	14,1
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese (2000-2005) Unità di lavoro nel settore delle attività immobiliari e imprenditoriali sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili alla vendita (%)	Centro Nord	16,9	18,9		
	Mezzogiorno	13,4	15,0	16,6	17,6
Capacità di sviluppo dei servizi sociali (1996-2006) Persone di 14 anni e più che hanno svolto volontariato (%)	Centro Nord	12,9	13,4		
	Mezzogiorno	6,8	6,8	7,1	8,5
Capacità di finanziamento (1996-2003) Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro Nord	Centro Nord	0,0	0,0		
	Mezzogiorno	2,4	1,9	2,0	1,9
Condizioni di legalità e coesione sociale (1996-2005) Crimini violenti per 10.000 abitanti	Centro Nord	9,3	17,4		
	Mezzogiorno	13,2	21,8	13,6	12,4
Capacità di attrazione dei consumi turistici (1996-2005) Giornate di presenza per abitante	Centro Nord	6,5	7,5		
	Mezzogiorno	2,7	3,4	4,0	4,5
Intensità di accumulazione del capitale (2000-2005) Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL	Centro Nord	19,9	20,6		
	Mezzogiorno	21,6	21,7	20,5	21,9
Capacità di attrazione di investimenti esteri (1997-2006) Investimenti diretti lordi dall'estero in Italia su investimenti diretti netti in EU15	Centro Nord	42,3	355,4		
	Mezzogiorno	0,9	2,4	6,9	13,2
Capacità di offrire lavoro regolare (1996-2004) Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)	Centro Nord	12,1	9,8		
	Mezzogiorno	20,9	22,8	22,6	22,0
Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività (1996-2006) Quota percentuale del valore delle esportazioni dei prodotti a elevata crescita della produttività sul totale delle esportazioni	Centro Nord	27,8	29,8		
	Mezzogiorno	32,0	35,0	39,3	45,8
Capacità innovativa (2000-2005) Spesa in R&S in percentuale del PIL	Centro Nord	1,1	1,2		
	Mezzogiorno	0,8	0,8	1,0	1,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat e DPS.

(1) Per alcuni indicatori gli anni possono differire rispetto a quelli indicati.

In relazione a questo aspetto, il coordinamento tra politiche generali e politiche regionali è apparso fortemente carente sotto due profili: da un lato le politiche generali sono nel complesso risultate insufficienti a formare un contesto favorevole allo sviluppo regionale, dall'altro le stesse amministrazioni regionali non hanno saputo cogliere gli input verso la liberalizzazione che pur provenivano dal centro.

Esistono alcuni casi particolarmente eclatanti. La resistenza a livello locale nei confronti dei processi di apertura alla concorrenza, con effetti negativi in termini di sviluppo territoriale, appare particolarmente evidente nel comparto della grande distribuzione. In base all'indicatore elaborato dall'OCSE, tra il 1998 e il 2003 la regolamentazione del settore distributivo⁶⁶ è diventata in Italia meno restrittiva, grazie alle riforme contenute nel decreto legislativo n. 114/98 (decreto Bersani). Questo miglioramento va tuttavia letto tenendo conto dell'effettiva applicazione a livello regionale dei principi contenuti nella normativa nazionale presa a riferimento dall'OCSE.

Il decreto Bersani delegava alle Regioni parte della competenza normativa in materia, dopo avere definito alcuni principi di base volti a favorire una maggiore liberalizzazione del settore. In sede di attuazione delle disposizioni nazionali, molte Regioni hanno inserito vincoli diretti allo sviluppo delle grandi strutture di vendita, ad esempio relativi al numero o alla superficie massima autorizzabile per nuove aperture. In alcuni casi, le disposizioni sono state estese alle medie strutture e al comparto non alimentare. Ai vincoli espliciti si sono spesso aggiunte disposizioni che indirettamente frenano lo sviluppo delle superfici di maggiori dimensione.

La competenza normativa in materia di commercio è stata nel 2001 totalmente decentrata con la riforma del Titolo V della Costituzione. Ne è seguita un'applicazione ancora più restrittiva su scala regionale, soprattutto nei confronti dello sviluppo delle grandi strutture di vendita.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust) è intervenuta in più occasioni, con riferimento a singole normative regionali ritenute lesive del principio della libera concorrenza. In considerazione dello sviluppo in chiave spesso anticoncorrenziale - di molte normative regionali e dei ripetuti richiami dell'Antitrust, il legislatore nazionale è nuovamente intervenuto (con la cosiddetta seconda riforma Bersani) sulla disciplina del settore distributivo, con la legge 4 agosto 2006, n. 248, eliminando vari vincoli e prescrizioni. Entro il 1° gennaio 2007 le Regioni e gli enti locali erano tenuti ad adeguare le proprie disposizioni alla nuova normativa nazionale. A quella data, tuttavia, le disposizioni regionali risultavano solo parzialmente in linea con le previsioni legislative nazionali. Nel marzo e nel giugno del 2007 l'Antitrust si è nuovamente espressa nei confronti della normativa di alcune regioni, ritenendola lesiva della concorrenza.

Secondo un recente lavoro che sfrutta econometricamente la diversa propensione alla liberalizzazione nel settore della distribuzione di due regioni contigue e simili per struttura economica e socio-demografica (più alta nelle Marche rispetto all'Abruzzo) la riduzione delle barriere all'entrata ha aumentato significativamente l'occupazione nel settore e ha favorito forme di distribuzione più efficienti⁶⁷. Questo ha sfavorito le regioni del Sud, dove i processi di concentrazione ed aumento dell'efficienza nel settore commerciale appaiono lontani dall'essere conclusi.

Nel complesso, l'analisi svolta suggerisce che le politiche regionali siano state solo parzialmente responsabili del mancato raggiungimento degli obiettivi macroeconomici, determinato invece in misura sostanziale da fattori estranei alle politiche regionali. Una analisi più attenta degli effetti territoriali di quest'ultime avrebbe condotto ad un giudizio più complesso e articolato rispetto al ruolo delle politiche nel raggiungimento degli obiettivi di crescita.

L'analisi al tempo stesso segnala come non siano stati irrilevanti gli effetti negativi legati alla progettazione e all'attuazione della politica regionale, ovvero la spesa inferiore al previsto e il mancato ottenimento dell'aumento di efficienza della spesa stessa.

Il resto del capitolo si concentra sui diversi motivi che possono avere influenzato l'efficacia delle politiche regionali: il differenziale tra la spesa prevista e quella realizzata; la congruenza e la

⁶⁶ Cfr. Aimone (2007).

⁶⁷ Viviano (2006).

solidità dell'impianto teorico che integra e attribuisce i diversi compiti alle politiche regionali e a quelle nazionali; il coordinamento nella governance locale con quella nazionale; le difficoltà di realizzazione della NPR. Conclude il capitolo la presentazione dei risultati di una serie di colloqui con amministratori regionali e altri soggetti coinvolti a livello locale e nazionale con le politiche *place based*, svolti allo scopo non solo di approfondire alcuni aspetti della valutazione delle politiche, ma anche di avere conferme sulla validità di talune deduzioni presentate nel lavoro.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno

Una semplice valutazione quantitativa degli effetti delle politiche *place based* risulta incompleta, se non si considerano le possibili variazioni nella qualità della spesa, che si tramutano in un aumento dell'efficienza a parità di risorse. I risultati del modello suggeriscono che l'applicazione della NPR è risultata carente sia in quantità che in qualità, sebbene una valutazione del livello ottimale di risorse finanziarie da allocare alle regioni arretrate per favorire il *catching up* dipenda da numerosi fattori, tra cui l'andamento delle politiche nazionali, difficilmente tutti sintetizzabili nella rappresentazione stilizzata dei comportamenti economici fornita dal modello econometrico.

La NPR tramite il QFU ha quantificato gli obiettivi di spesa in conto capitale in coerenza con gli obiettivi macroeconomici programmati: il raggiungimento di una quota della spesa destinata al Mezzogiorno pari a 45 per cento del totale della spesa in conto capitale per il paese (pari a sua volta a circa il 4 per cento del PIL nazionale); il progressivo incremento della spesa in conto capitale a valere su risorse ordinarie (con un obiettivo del 30 per cento del totale). Vi si è aggiunto l'obiettivo, riguardante più la qualità che il livello della spesa, di aumentare la quota di spesa destinata ad infrastrutture riducendo quella degli incentivi alle imprese.

In realtà, pur tenendo conto di alcune revisioni delle serie statistiche sulla spesa in conto capitale della PA, dovute in parte a riclassificazioni della contabilità economica attuate con il passaggio al sistema SEC 95, in parte alla revisione delle singole voci di spesa e del PIL attuata negli anni dall'Istat, tali obiettivi non sono mai stati raggiunti. I dati presentati nella tavola 4.1 indicano che tale quota, dopo aver raggiunto un massimo del 40 per cento nel 2001, è rimasta negli anni successivi intorno al 36-37 per cento rispetto alla spesa in conto capitale complessiva del paese, quindi su valori non dissimili da quelli osservati prima dell'avvio del nuovo ciclo di politiche di sviluppo.

L'obiettivo del 30 per cento della quota delle risorse ordinarie al Mezzogiorno non è stato centrato: essa è scesa dal 28,7 per cento nel 1998 al 22,3 nel 2006⁶⁸. L'insuccesso è prevalentemente imputabile alla minore realizzazione di spesa in conto capitale ordinaria di alcuni grandi investitori nazionali, come le Ferrovie dello Stato, Enel e Anas (tavola 5.2). Anche la componente aggiuntiva è risultata inferiore rispetto a quanto programmato, come già emerso alla metà periodo di programmazione, conducendo nel 2003 a una rinegoziazione con la Commissione europea degli obiettivi di addizionalità comunitaria per l'intero periodo, con una riduzione degli stessi del 7,1 per cento.

⁶⁸ Tale misura si riferisce alla spesa in conto capitale del conto consolidato della P.A. al netto di eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA ed altro. Si veda Svimez (2007, p. 167).

Tavola 5.2

Imprese pubbliche: quota della spesa totale in conto capitale destinata al Mezzogiorno
(valori percentuali sul totale conto capitale di Contabilità Nazionale Italia)

Impresa Pubblica	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anas	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,1
Ferrovie dello Stato	29,5	31,9	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0
Enel	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,1
GRTN	0,0	0,0	0,0	16,7	25,5	24,3	25,2	25,2	25,4	16,2
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0
Poste Italiane	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	32,7	33,6

Fonte: elaborazioni su dati DPS.

A fronte di una diminuzione della quota di risorse ordinarie destinata al Sud rimane da valutare l'aggiuntività effettiva della nuova politica regionale. Pur in presenza di finanziamenti comunitari cospicui, la quota degli investimenti pubblici pro capite, considerando sia le politiche ordinarie sia quelle aggiuntive, rimane dalla fine degli anni novanta più elevata nel Centro Nord che nel Mezzogiorno. Come viene segnalato nel Rapporto Svimez 2007 (p. 158), la spesa pubblica in conto capitale pro capite nel Mezzogiorno rimaneva pari nel 2005 solo al 79,3 per cento di quella del Centro Nord, con un calo rilevante rispetto a 10 anni prima, quando la stessa risultava (nel 1996) superiore dell'8,5 per cento a quella del resto del paese. Lo squilibrio dipende in parte dalla diversa propensione alla spesa delle regioni a statuto speciale nel Nord sia rispetto a quelle del Sud sia rispetto a quelle ordinarie⁶⁹. Se si confrontano solo le Regioni a statuto ordinario nelle due circoscrizioni, si osserva come le spese in conto capitale siano state nel 2005 nelle regioni del Mezzogiorno il 79 per cento di quelle del Centro Nord⁷⁰, sebbene le prime siano destinatarie di interventi aggiuntivi nazionali e comunitari. Nel 1999 erano invece superiori dell'11,4 per cento a quelle centro settentrionali. Quindi gli interventi aggiuntivi della politica regionale nel periodo esaminato non sono riusciti a riequilibrare la destinazione geografica della spesa ordinaria. Bisogna peraltro osservare che la maggiore dimensione della spesa in conto capitale pro capite della PA nelle regioni centro settentrionali dipende dalla maggiore incidenza delle partite finanziarie in tali regioni. Al netto delle partite finanziarie (composte da partecipazioni azionarie, conferimenti e concessioni di crediti) la spesa in conto capitale pro capite della PA risulta più elevata nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro Nord.

Integrazione tra politiche place based e politiche nazionali: profili teorici

La scelta di attuare politiche *place based* rispetto a quella di limitarsi a politiche nazionali ha un solido fondamento teorico, sia per quanto riguarda gli obiettivi di equità che quelli di efficienza. Come è stato segnalato nel par. 4.1, la NPR si riconduce a due schemi teorici principali: da una parte la NEG, con un accentuazione del ruolo dei fattori di contesto per la crescita, piuttosto che

⁶⁹ Come segnala lo stesso Rapporto, specie per la parte riguardante le regioni a statuto speciale, che ricevono dallo Stato risorse finanziarie in misura superiore a quelle a statuto ordinario. In particolare, le Regioni a statuto speciale del Centro Nord non solo spendono il 72 per cento in più della spesa in conto capitale delle altre regioni del Centro Nord, ma anche il 47,2 per cento in più delle stesse Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno.

⁷⁰ Per le regioni a statuto speciale il corrispondente rapporto è pari al 52,8 per cento.

solo la presenza di capitale e lavoro⁷¹, dall'altra la teoria che lega lo sviluppo alla presenza di un capitale sociale, ovvero a quella rete di relazioni fiduciarie, di capacità di cooperare, di rispettare la legge e i contratti che sembra particolarmente carente nelle regioni meridionali.

La costruzione di capitale sociale è quindi un obiettivo intermedio delle politiche *place based*. Il ruolo rilevante delle esternalità d'offerta sulla base della costruzione di relazioni formali e informali (che formano capitale sociale) nella nuova politica regionale si accompagna però alla difficoltà di stimolarle con l'intervento di *policy*. Gli interventi volti alla creazione e diffusione di reti di rapporti che facilitano la creazione di relazioni informali e lo scambio di informazioni private tra imprese si sono basati principalmente su politiche di agevolazione di iniziative imprenditoriali che realizzassero reti e associazioni produttive sul territorio (patti territoriali, contratti di area, contratti di programma, PIT). Il giudizio sull'efficacia di questi strumenti della "programmazione negoziata", orientati principalmente alla formazione di reti di "conoscenza" e di "condivisione" tra imprese, come i patti territoriali, risulta complesso: a fronte di alcuni risultati raggiunti in termini di sviluppo locale per taluni progetti, nell'insieme permane una valutazione perlomeno controversa, come segnalato precedentemente. Le conclusioni sulla capacità dell'intervento pubblico (principalmente *place based*) di formare "reti" e "agglomerazioni condivise" di imprese rimangono necessariamente molto caute. Sebbene non sia da escludere in particolare nel caso dei PT che alcune forme di accompagnamento istituzionale volte a dare impulso alla capacità progettuale e alla formazione di aggregazioni dei soggetti locali possano effettivamente stimolare la formazione di esternalità d'offerta e quindi, per questa via, lo sviluppo locale, come previsto dalla NPR, l'evidenza empirica appare comunque debole. Inoltre, per quanto riguarda i Patti Integrati Territoriali (PIT), il poco tempo trascorso dall'attuazione e gli scarsi dati noti non permettono ancora un giudizio pienamente ponderato⁷².

Nel complesso, quindi il giudizio sugli strumenti negoziali messi in campo dalla NPR è sospeso, sebbene il monitoraggio effettuato sottolinei comunque la bassa qualità, in molti casi, delle iniziative e la carenza di un effettivo coordinamento tra politiche. Gli effetti sulle esternalità appaiono comunque ancora lontani da quanto programmato.

Un ulteriore elemento che induce alla prudenza sulla valutazione empirica dell'efficacia delle politiche *place based* in questo caso (ma la stessa critica si può estendere in molti casi anche alle politiche nazionali) riguarda i tempi con cui esse agiscono. Interventi sulle reti fiduciarie, come d'altronde le azioni rivolte all'ammodernamento e al miglioramento delle capacità delle amministrazioni, soprattutto di quelle regionali, di programmare le risorse, di selezionare, amministrare e completare i progetti e di spendere i fondi, richiedono inevitabilmente tempi lunghi per avere effetti rilevanti. L'impatto complessivo delle azioni di questo tipo rimane quindi difficile da verificare ancora adesso. Da questo punto di vista vi è stata sicuramente un'errata previsione dei tempi, riconosciuta negli stessi documenti ufficiali⁷³.

Una valutazione relativa alla sottostima dei tempi di attuazione dei programmi proviene, come precedentemente sottolineato, dal modello predisposto dall'UVER-DPS per una previsione della spesa degli investimenti pubblici (Amati *et al.*, 2006). Le stime econometriche relative ai tempi di attuazione delle opere pubbliche, specie nel caso degli APQ, portano a concludere che le

⁷¹ Il QSN, ripercorrendo il processo di formazione della NPR, segnala "l'inadeguatezza della teoria che vede "la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico", e osserva che "la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico".

⁷² Giudizio analogo viene espresso anche nel QSN 2007-2013 (pp. 75-76).

⁷³ Ad esempio, nel Rapporto di valutazione intermedia si afferma che (p. 10), "il QCS ha ipotizzato tempi più veloci di quanto la struttura amministrativa e il sistema consolidato di interessi locali, regionali e centrali fossero in grado di garantire, pur in presenza di un impegno rilevante da parte delle Regioni e dei sistemi territoriali osservabile nei risultati di avanzamento istituzionale".

previsioni sui tempi di attuazione effettuate delle Amministrazioni sono sistematicamente sottostimate, con il risultato che i volumi annuali di spesa risultano costantemente inferiori a quanto previsto nel monitoraggio. Anche nel caso degli investimenti pubblici la spesa darà quindi effetti con molto ritardo rispetto a quanto previsto.

In molti casi, invece, i vantaggi comparati delle politiche *place based* sono meno netti. Se da una parte si invoca la maggiore efficienza dei processi di sussidiarietà rispetto all'adattamento delle politiche alle situazioni locali, dall'altra si riconosce la presenza di economie di scala interterritoriali e la necessità che, per motivi di equità e cittadinanza, vengano garantiti comunque livelli minimi di servizi essenziali nelle diverse parti del paese. Questo dibattito si è riflesso anche in un mutamento nel tempo degli obiettivi delle politiche *place based*. Sebbene l'impianto teorico della politica non sia sostanzialmente mutato nell'ultima fase di programmazione, vi è stata una diversa accentuazione dei fattori alla base dello sviluppo. In particolare vi è oggi un maggiore rilievo agli interventi nel campo dell'istruzione e della crescita del capitale umano, i primi soprattutto gestiti in genere da politiche nazionali. Un'accentuata attenzione viene rivolta anche alle politiche per l'innovazione. Questa modifica di rotta riflette, a nostro parere, un diverso peso che ora viene dato alle politiche per la crescita incentrate sull'analisi del processo innovativo e agli interventi che assicurino la produzione di beni pubblici capaci di creare un contesto competitivo, ricercando per ogni tipologia di intervento la dimensione territoriale più appropriata⁷⁴. Il cambiamento di accento manifesta quindi una implicita presa di coscienza dei limiti di una strategia basata sulle "conoscenze locali" e sulle "reti": in un'economia sempre più globalizzata, è la capacità innovativa, garantita anche da livelli di eccellenza nel capitale umano, la cui dimensione territoriale appropriata è spesso sovralocale, che ha un ruolo preminente nello sviluppo.

Questo riflette d'altronde anche la necessità di una maggiore integrazione tra politiche regionali e politiche nazionali. Ad esempio, la sottovalutazione del ruolo delle politiche di sostegno all'innovazione e alla crescita del capitale umano nella precedente fase di programmazione si rileva anche dall'assenza di riflessioni sul come coniugare politiche industriali con politiche regionali. Ovviamente non sono la stessa cosa: l'una punta a processi selettivi di sostegno all'innovazione, l'altra alla diffusione dell'innovazione. Una politica industriale nazionale può quindi acuire le asimmetrie territoriali e i divari regionali. Il problema era poco avvertito nelle precedenti fasi di programmazione giacché spesso, come nel caso della 488, sono stati proprio gli incentivi volti allo sviluppo regionale a favorire l'aggiornamento tecnologico del capitale.

Questo limite viene in parte superato nella nuova fase di programmazione, dove viene dedicato maggiore spazio alle politiche per l'innovazione. Questo porta a segnalare, ad esempio, come gli interventi di politica industriale non possono essere uguali in presenza di divari territoriali (QSN, p. 51) e quindi la necessità che tali interventi siano appropriati rispetto allo stato di avanzamento dello sviluppo e della tecnologia nelle aree da sostenere: in caso contrario, essi potrebbero non solo risultare privi di effetto, ma persino di ostacolo a una dinamica di crescita⁷⁵.

Il coordinamento tra governance nazionale e locale delle politiche

L'efficacia dell'azione pubblica territoriale richiede non solo una integrazione tra politiche nazionali e *place based*, ma allo stesso modo un quadro istituzionale adeguato, dove vi sia coordinamento tra governance nazionale e governance locale: "l'azione pubblica deve essere: locale, per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori; centrale, ma soprattutto cooperativa tra centrale verso e con il locale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per avviare processi di innovazione e trasformazione che richiedano insieme capacità di intermediazione e

⁷⁴ QSN, p. 60.

⁷⁵ Si veda il riferimento di letteratura: Aghion, Burgess et al. (2005).

produzione di soluzioni non già sperimentate⁷⁶. In realtà, notevoli sono state le difficoltà nella *governance* del processo, con un impatto negativo sull'efficacia della politica. Questo fattore ha un ruolo, a nostro avviso, di primaria importanza nella valutazione della NPR. Infatti se l'insieme di regole, istituzioni e prassi che governano la programmazione e l'attuazione degli interventi è una delle caratteristiche maggiormente innovative della NPR, specie nel ciclo programmatico 2000-06, gli ostacoli incontrati nella loro implementazione hanno fortemente condizionato la capacità di produrre effetti significativi.

Un primo fattore di debolezza è relativo allo squilibrio che si è creato tra il ruolo delle Regioni, specie quelle del Sud, e le Amministrazioni centrali. Il principio di sussidiarietà, il cambiamento del Titolo V della Costituzione, il dialogo diretto con la Commissione ma anche la tendenza al miglioramento della qualità della classe dirigenziale regionale ha incentivato le Regioni a programmare l'intero intervento all'interno dei propri confini amministrativi, generando una sorta di deriva localistica. L'amministrazione centrale viceversa ha mostrato insospettite timidezze, spesso non riuscendo a imporre principi di interesse nazionale o comunque sovraregionale. Ne è scaturita una frammentarietà degli interventi e una eccessiva ricerca del consenso locale rispetto a quello nazionale. D'altronde i processi di creazione di competenze a livello locale si sono mostrati lenti, anche perché alcune competenze tecniche maturate a livello centrale (ad esempio quelle della Cassa del Mezzogiorno) non si sono diffuse a livello locale.

Alcuni esempi al riguardo sono costituiti dai programmi interregionali, che sono stati guidati dalle Amministrazioni regionali senza interventi significativi delle Amministrazioni centrali di per sé meno coinvolte nella rappresentanza di interessi locali.

D'altronde, anche i risultati dell'esercizio di premialità segnalano i ritardi organizzativi delle amministrazioni centrali rispetto a quelle regionali, come riportano le analisi di auto valutazione, con il conseguimento di risultati inferiori. Inoltre, la cooperazione istituzionale verticale fra Regioni ed Enti locali è rimasta complessa, sia perché non si è dato in generale seguito al decentramento amministrativo, sia perché si sono riprodotte a livello regionale forme di accentramento del processo decisionale che avevano caratterizzato, e talora ancora caratterizzano, l'organizzazione amministrativa centrale.

Il complesso rapporto tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali non deve far dimenticare che è proprio delle Amministrazioni centrali la responsabilità principale della riduzione degli interventi nel Mezzogiorno. L'analisi precedente infatti mostra come siano proprio le amministrazioni centrali che difettano nella spesa, il che spiega almeno parte della mancata realizzazione dei grandi progetti nel Mezzogiorno. A questo riguardo è da segnalare come anche la struttura organizzativa e di coordinamento riguardante i rapporti tra amministrazioni centrali è apparsa per molti versi inadeguata. Il coordinamento è stato affidato al DPS, che però ha poteri solo programmatori e di coordinamento, mentre le decisioni di spesa rimangono in ultima analisi presso i ministeri, che hanno un minore interesse al riequilibrio territoriale⁷⁷.

Difficoltà sono emerse anche in relazione al ruolo della Commissione UE in taluni casi troppo legato a meccanismi e procedure farraginose. La stessa valutazione richiesta dalla Commissione è risultata spesso più legata alla rendicontazione e al monitoraggio che alla valutazione delle ricadute dell'intervento. In alcuni casi, inoltre, il ruolo della Commissione è stato

⁷⁶ QSN, p. 51.

⁷⁷ Inoltre gli investimenti in capitale umano sono stati limitati, con molta difficoltà ad acquisire nuove competenze, se non in strutture privilegiate, come l'UVAL e l'UVER. La possibilità di un intervento veramente addizionale richiede di evitare le sostituzioni tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, al di là degli aggiustamenti formali. Da questo punto di vista appaiono sottoutilizzati i Nuclei di Valutazione esistenti presso il DPS, che hanno svolto attività di affiancamento istituzionale e di sostegno tecnico, ma non hanno mai ricevuto responsabilità istituzionali relative alla valutazione del rispetto delle priorità, degli indirizzi e dei risultati dell'attività di programmazione.

orientato più a garantire il rispetto formale della regolamentazione prodotta piuttosto che l'efficacia sostanziale degli interventi⁷⁸.

Last but not least vi è stata una deficienza di impulso politico non solo in relazione alla latitanza del tema del Mezzogiorno fra gli obiettivi prioritari dell'azione dei diversi Governi che si sono alternati dopo il varo della NPR, ma anche alla scarsa comunicazione politica sulle caratteristiche e sui risultati di tale politica. Il sintomo più evidente è stata la perdurante riduzione delle risorse finanziarie dedicate allo sviluppo del Sud, che ha concorso a condizionare, come già segnalato, il conseguimento degli obiettivi prefissati.

La realizzazione delle politiche regionali: una valutazione critica

Sebbene il mancato raggiungimento dei risultati non possa essere principalmente imputato alla politica regionale, l'analisi valutativa mostra come quest'ultima non sia esente da difetti nell'applicazione. Qualsiasi politica, anche se molto salda dal punto di vista teorico e capace di scegliere correttamente obiettivi e metodi, può essere vanificata dal modo con cui tali scelte vengono realizzate. Questo rischio si è presentato anche per la NPR⁷⁹.

Le difficoltà di attuazione rientrano nel tema più generale della *governance* della politica. In questo paragrafo vengono approfonditi alcune tematiche specifiche che possono spiegare parte dei mancati risultati.

Un primo elemento della nuova politica regionale è stato quello di puntare ai fattori di offerta e di contesto, con una corrispondente riduzione graduale della quota di risorse destinata agli incentivi e con un aumento degli investimenti pubblici. Tale risultato appare ancora distante, sebbene vi siano stati elementi di miglioramento. Se si considera, seguendo quanto suggerisce la Svimez (2007), la spesa della PA al netto delle voci "Partecipazioni azionarie e conferimenti" e "concessioni di crediti e assicurazioni", si osserva come la quota della spesa relativa a investimenti pubblici sul totale della spesa pubblica dell'area, pari al 47,4 per cento nel 1999, sia stata del 54,1 per cento nel 2006, dopo avere raggiunto il picco del 57 per cento l'anno precedente. Lo spostamento registrato appare rilevante ma ancora insufficiente rispetto all'obiettivo di un pieno riequilibrio. Inoltre, come già notato, la quota della spesa per investimenti destinata al Sud sul totale nazionale era nel 2006 il 31,3 per cento di quella nazionale, pressoché simile a quella del 1999 (32,1 per cento) e inferiore al peso demografico dell'area (35,2 per cento).

L'aumento della quota di investimenti pubblici, che dal 2003 supera quella dei trasferimenti, è maggiore per il settore della PA (figura 5.2). L'incremento è infatti di minore entità, sebbene significativo, per il settore pubblico allargato, che passa dal 63 per cento del 2003 a oltre il 66 per cento nel 2005. La dinamica, in questo caso, è dominata dall'attività delle grandi imprese pubbliche, come l'Anas.

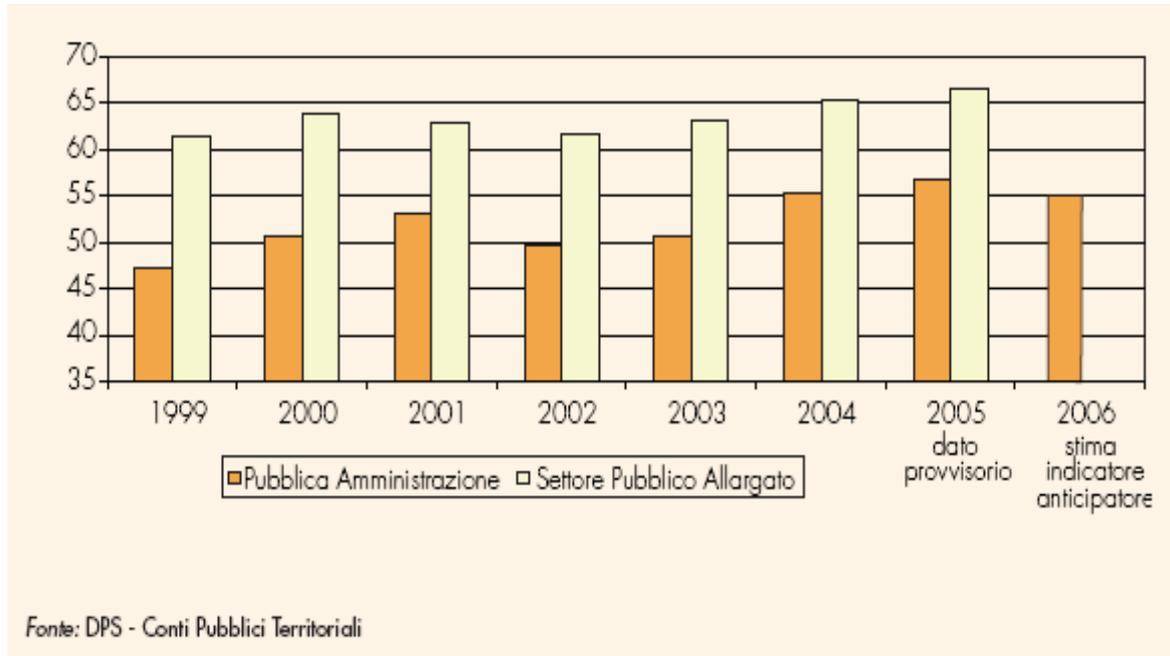
Un secondo elemento riguarda la qualità degli interventi. Questa dipende sia dalla coerenza con cui si perseguono le priorità del programma sia dall'efficacia del sistema di selezione. Sono molti gli indizi che segnalano come da questo punto di vista vi sia stata carenza di qualità. In primo luogo un segnale è stata la forte presenza dei cosiddetti "progetti coerenti" o "progetti sponda" cioè progetti pre-esistenti o maturati in ambiti programmatori diversi dal QCS. Parte significativa dei pagamenti del QCS è stata utilizzata per finanziare questi progetti, al fine di accelerare le procedure di spesa ed evitarne il disimpegno.

⁷⁸ Lo testimoniano alcuni verbali delle sedute del Comitato di sorveglianza del QCS.

⁷⁹ Si veda il Rapporto di valutazione intermedia, p. 20.

Figura 5.2

**Quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno
(1999-2006; valori percentuali)**



Questa modalità ha riguardato circa il 37 per cento dei pagamenti del QCS Obiettivo 1 (Rapporto DPS 2006). La presenza di “progetti coerenti” o “progetti sponda” è stata particolarmente rilevante negli interventi in infrastrutture, con punte massime nel settore dei trasporti (78 per cento della spesa), nel settore idrico (circa il 60 per cento), nei settori dei rifiuti, ambiente e turismo (circa il 40 per cento). Se il finanziamento di tali progetti ha potuto garantire l’elevato livello di erogazioni, impedendo in molti casi il disimpegno automatico della spesa, ha d’altronde indotto a finanziare progetti spesso non coerenti con i criteri posti alla base della politica.

In secondo luogo, la focalizzazione dei programmi rispetto alle priorità prefissate, sin dalla loro formulazione iniziale, è risultata insufficiente, con una selettività dei progetti inferiore a quanto atteso. La stessa scelta di orientare la spesa intorno a ben 6 assi di intervento, a sua volta declinati in una molteplicità di obiettivi, appare dispersiva, anche rispetto al confronto internazionale. Ad esempio, in paesi come la Spagna o la Grecia, vi è stata una scelta decisa verso le infrastrutture, mentre in altri, come Francia, Regno Unito o Finlandia si è scelto di privilegiare le risorse umane. Solo in Italia la quota di spesa destinata a questi due settori è risultata molto simile (intorno al 30 per cento). Le molte strutture di valutazione costruite nel tempo proprio allo scopo di rendere la programmazione più coerente con i propri obiettivi, spesso non hanno avuto i mezzi e il sostegno politico per dedicarsi con sufficiente profondità ai compiti di selezione in senso proprio, anche per la mancanza di un adeguato parco progetti e la necessità di garantire comunque il rispetto degli obiettivi di spesa⁸⁰.

⁸⁰ Si veda il rapporto di valutazione intermedia per questo tipo di problemi, con particolare riferimento agli interventi nel settore del turismo.

Un ulteriore aspetto critico dell'attuazione riguarda la frammentarietà degli interventi, con quindi l'assenza di processi di concentrazione e creazione di una massa critica di interventi che avrebbe potuto fare la differenza per alcune aree. Su questo punto l'evidenza è mista. Da una parte si afferma – Barca (2006) – come sia stata conseguita una concentrazione dimensionale e territoriale dei progetti superiore a quanto comunemente percepito⁸¹, dall'altra si nota – ad esempio Rossi (2005) e lo stesso Rapporto di valutazione intermedia – come, per molti strumenti, vi sia stata dispersione degli interventi sul territorio. Parte di tale frammentazione è d'altronde “interna” alle scelte relative allo sviluppo locale, e in particolare a quella dei “progetti integrati”, che mettono insieme diverse ipotesi progettuali caratterizzate dall'insistere sullo stesso territorio. Tale scelta inevitabilmente porta a finanziarie un insieme di progetti di dimensioni limitate, la cui funzionalità richiede la piena conclusione di tutti i progetti. Infine, in un periodo di ristrettezze finanziarie, le Regioni e gli altri Enti locali hanno talvolta scelto di utilizzare i fondi messi a disposizione dalla politica regionale “additiva” per sostituire interventi ed opere che riguardavano più propriamente la politica ordinaria (come ad esempio gli interventi di riqualificazione urbana e di sistemazione del territorio, con azioni di dimensione, anche finanziaria, ridotta e con un limitato impatto sullo sviluppo dell'area).

Un altro fattore importante riguarda l'efficacia delle politiche di trasferimento alle imprese, in particolare quelle legate all'incentivazione della formazione di capitale. Sebbene il peso di queste politiche sia stato lievemente discendente negli anni 2000-06, come previsto dal programma, comunque esse hanno avuto un ruolo importante, non solo perché alla fine hanno riguardato circa la metà della spesa complessiva in conto capitale del Mezzogiorno, ma anche perché la rapidità di spesa e la capillarità dell'intervento hanno effettivamente portato a una elevata visibilità e pervasività di azione tra le imprese del Sud. Un giudizio sull'efficacia dei singoli strumenti è stato espresso nel capitolo precedente. In questo paragrafo si vuole segnalare come, anche per questi strumenti, vi sia stato uno iato tra il loro impiego teorico e la loro effettiva applicazione⁸². In particolare, benché per molti strumenti venisse garantito continuità di intervento e di risorse finanziarie (come nel caso della 488), nei fatti le politiche hanno risentito di una forte incertezza e discontinuità.

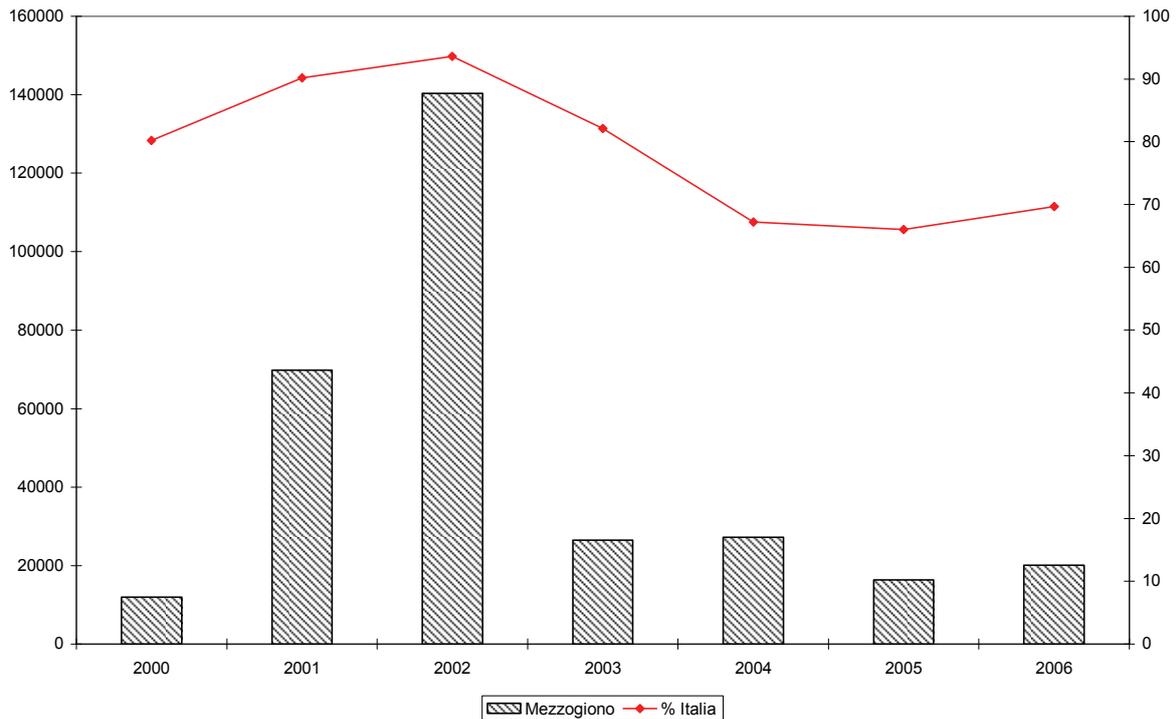
Come segnala la figura 5.3, le variazioni annuali sono state elevate, legate all'approvazione dei bandi per la legge 488, dell'apertura e chiusura del Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate e del Fondo centrale di garanzia, nonché la chiusura del FIT.

⁸¹ In particolare, nell'ambito della politica di coesione comunitaria, Barca osserva che meno dell'1 per cento dei progetti ha assorbito il 40 per cento dei finanziamenti, mentre nel caso degli Accordi di programma quadro, tre quarti del finanziamento totale sono stati assorbiti da circa l'8 per cento dei progetti (p. 34).

⁸² Molti commentatori hanno sollevato il sospetto che parte cospicua dei finanziamenti alle imprese sia stata utilizzata a fini impropri, oppure in progetti inesistenti o addirittura indirizzata a sostenere la criminalità. Uno studio recente del MiSE mostra alcuni risultati al riguardo per la 488. Nei primi 14 bandi della 488 sono stati finanziati 34.229 progetti, di cui ne sono stati revocati 8.837. La quota di progetti revocati è pari a circa il 26 per cento nell'intero paese (la stessa quota anche se rapportato al valore dell'investimento), con una quota leggermente più elevata nel Centro Nord (27 per cento) rispetto al Sud (25 per cento). Questo dato però sottostima il fenomeno delle revoche, che è potenzialmente più esteso. Esiste infatti un numero considerevole di revoche sia in attesa di approvazione, sia potenziali che non sono venute alla luce in mancanza di un'ispezione. Nel complesso, l'insieme delle revoche possibili, considerando quelle effettive, potenziali e in attesa, è stimato pari a circa 12.670 progetti, il 37 per cento del totale, un valore elevato, che ha fortemente risentito del peggioramento del ciclo e della concorrenza esercitata dall'introduzione di nuovi strumenti di incentivazione. Si tratta quindi, nel complesso, di un ammontare di revoche non irrilevante, che probabilmente ha risentito sia del periodo considerato, caratterizzato da un ciclo congiunturale negativo o piatto, sia del carattere prudenziale delle stime effettuate. La revoca generalmente non è collegata ad un procedimento truffaldino. In realtà, la stragrande maggioranza delle revoche non comporta perdite finanziarie per l'Amministrazione. È questo sicuramente il caso dei progetti dove l'impresa non ha chiesto erogazioni oppure ha restituito completamente quanto ricevuto. Nel complesso, l'insieme dei progetti in questa classe rappresenta l'81 per cento delle revoche (dei quali il 70 per cento senza erogazioni e l'11 per cento con restituzione completa degli incentivi ricevuti). Le imprese revocate che presentano elementi di rischiosità in quanto non hanno restituito volontariamente l'intero ammontare del contributo ricevuto (potrebbero averne però restituito una parte) sono circa il 7 per cento del totale dei progetti agevolati.

Figura 5.3

Incentivi nazionali – Domande approvate nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 (1)
(numero di domande e quota percentuale sul totale nazionale)



Fonte: MiSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2007.

(1) = al netto delle domande non classificabili territorialmente. Scala sinistra per il numero di domande e scala destra per la quota sul totale nazionale.

Queste discontinuità sono state sottolineate dai commentatori nonché nelle diverse relazioni sulle politiche di incentivazione alle imprese prodotte annualmente dalla Direzione Generale coordinamento incentivi alle imprese del MiSE. Ad esempio è stato sottolineato come l'andamento stop and go degli incentivi alle imprese, è stato particolarmente marcato nell'ultimo decennio, con una forte accelerazione delle assegnazioni fra il 2000 e il 2001, che ha riflesso non solo il ciclo elettorale ma anche lo spostamento della spesa in conto capitale a favore di incentivi automatici alle imprese, e un'altrettanto forte arresto nel 2002, relativo non solo alla stretta di finanza pubblica ma anche a una diversa opzione politica rispetto alla tipologia di strumento di incentivazione da promuovere⁸³. Questo andamento altalenante ha ovviamente prodotto un clima di forte incertezza nel sistema delle imprese che si è inevitabilmente riflesso sull'efficacia degli strumenti utilizzati.

Infine un ultimo elemento da considerare riguarda l'attuazione delle politiche per l'ammodernamento della pubblica amministrazione. L'azione di *capacity building* nelle Amministrazioni pubbliche è stata un elemento sostanziale della strategia di politica regionale 2000-06.

⁸³ Barca (2006).

Tavola 5.3

Risultati della riserva di premialità del 4 per cento: indicatori soddisfatti, target raggiunti al 30.9.2002 e punteggio ottenuto

Amministrazioni	Target raggiunti	% target raggiunti	Punteggio ottenuto	% del punteggio ottenuto
Programmi operativi regionali	(max 14)		(max 60)	
Basilicata	13	93	53	88
Calabria	4	29	16,5	28
Campania	9	64	42	70
Puglia	10	71	38	63
Sardegna	3	21	17,5	29
Sicilia	9	64	34	57
Totale POR	48	57	201	56
Massimo ottenibile totale POR	84	100	360	100
<i>Deviazione standard</i>	3,8	27,1	14,3	23,8
Programmi operativi nazionali	(max 6)		(max 60)	
Pesca	2	33	24	40
Ricerca	3	50	33	55
Scuola	4	67	36	60
Sicurezza	3	50	27	45
Sviluppo locale	6	100	60	100
Trasporti	2	33	23	38
Totale PON	20	56	203	56
Massimo ottenibile totale PON	36	100	360	100
<i>Deviazione standard</i>	1,5	25,1	13,8	23,0

Fonte: elaborazioni UVAL su decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11 marzo 2003. La tabella è ripresa da I. Anselmo, M. Brezzi, L. Raimondo, F. Utili (2006), *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Materiali UVAL, Numero 9 (Documenti), anno 2006.

Da questo punto di vista, una sintesi dei risultati ottenuti dalla realizzazione, all'interno del programma 2000-06, di un sistema di premialità per il conseguimento di obiettivi di tipo amministrativo risulta di particolare interesse (tavola 5.3)⁸⁴. Il meccanismo ha incentivato sicuramente il miglioramento istituzionale dell'azione della pubblica amministrazione. D'altronde, l'elevata variabilità dei risultati tra Amministrazioni nazionali e regionali testimonia non solo la non facile realizzazione degli obiettivi ma anche la generale difficoltà di politiche volte agli

⁸⁴ I regolamenti comunitari per l'utilizzo dei fondi strutturali avevano previsto che una quota pari al 4 per cento del totale delle risorse del Quadro comunitario di sostegno 2000-06 fosse accantonata per essere distribuita a metà periodo in base alla performance - in termini di efficacia dell'intervento, corretta gestione e attuazione finanziaria - delle amministrazioni regionali e centrali titolari di fondi. Nello stesso periodo di programmazione l'Italia ha scelto di ulteriormente incrementare gli incentivi del meccanismo comunitario, accantonando un ulteriore 6 per cento delle risorse per rispondere all'esigenza di accrescere l'efficienza gestionale e strategica delle amministrazioni che sono chiamate ad attuare il QCS, incentivando la realizzazione di processi di modernizzazione delle strutture amministrative investite delle responsabilità per l'attuazione degli interventi. L'intera riserva di premialità per l'Italia è ammontata quindi al 10 per cento delle risorse del programma 2000-06 (oltre 2.300 milioni di euro di fondi comunitari a cui si è aggiunto il cofinanziamento nazionale), essendo composta dalla riserva comunitaria (4 per cento) e dalla riserva nazionale (6 per cento). La tavola che si presenta riguarda solo gli andamenti degli indicatori riguardanti la riserva di premialità del 4 per cento, rielaborati dai risultati del Comitato di sorveglianza del QCS del marzo 2003. Successivamente vi sono stati ulteriori avanzamenti che hanno portato alle decisioni di assegnazione delle risorse (per il 6 per cento dai Comitati di sorveglianza del QCS di marzo 2003 e marzo 2004; per il 4 per cento con decisione della Commissione europea del 23 marzo 2004).

avanzamenti istituzionali. Ad esempio, la regione migliore (la Basilicata) ha ottenuto il 132 per cento delle risorse originariamente previste qualora tutti avessero raggiunto l'obiettivo, mentre le regioni con le peggiori performances, ovvero Calabria e Sardegna, rispettivamente solo il 64 e l'82 per cento⁸⁵. Per quanto riguarda i programmi nazionali, il PON Sviluppo locale ha ricevuto il 127 per cento delle risorse potenziali, il PON Trasporti solo il 53 per cento. In generale, le performances dei programmi regionali sono risultate migliori di quelle dei programmi nazionali, come appare anche dalla tabella riportata.

Gli avanzamenti istituzionali hanno richiesto, per la loro piena attuazione, tempi più lunghi di quanto previsto. L'insieme di innovazioni istituzionali comunque realizzate plausibilmente deve ancora manifestare completamente i suoi effetti. In conclusione, le difficoltà nell'attuazione della politica sono state numerose e, perlomeno nel breve periodo, possono averne sensibilmente diminuito l'efficacia. Sebbene sia complesso valutare quantitativamente il loro ruolo, l'insieme dei problemi legati all'attuazione della politica ha influito in misura non irrilevante sui risultati dell'intervento pubblico.

La valutazione della politica regionale da parte dei protagonisti

Nel corso dell'analisi si è voluto confrontare alcune conclusioni sull'efficacia delle politiche *place based* per lo sviluppo territoriale, e in particolare della NPR, con il parere dei soggetti che pongono in essere gli interventi finanziati dalle politiche stesse. Lo scopo è stato non solo quello di approfondire alcuni aspetti della valutazione delle politiche, ma anche di avere conferme sulla validità di talune deduzioni presentate nel lavoro. Nel corso della ricerca sono stati quindi effettuati alcuni colloqui approfonditi con dirigenti pubblici delle regioni meridionali e con amministratori e dirigenti di imprese che operano nel settore delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in particolare quelle di trasporto⁸⁶. I colloqui hanno riguardato la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali e degli aiuti alle imprese, le difficoltà attinenti alla realizzazione di investimenti pubblici, i progressi nell'ammodernamento delle amministrazioni, il coordinamento con le politiche nazionali. Il numero dei colloqui non è tale da consentire una presentazione quantitativa dei risultati; offre però una interessante panoramica delle valutazioni (come da noi interpretate) interne alle amministrazioni.

I risultati vengono qui raccolti e presentati rispetto a tre temi di analisi: la programmazione delle politiche *place based* e il loro coordinamento con le politiche nazionali; l'efficacia di tali politiche e dei suoi specifici strumenti, quali gli interventi infrastrutturali e di incentivazione; la qualità della pubblica amministrazione e dei suoi servizi.

La programmazione delle politiche regionali e il loro coordinamento con quelle nazionali – Le interviste sottolineano che la programmazione difetta di una strategia integrata per lo sviluppo e che sembra spesso consistere nell'assemblaggio delle numerose esigenze espresse dal territorio, senza un'idea portante. Sotto il profilo tecnico, la raccolta e la razionalizzazione delle esigenze secondo una procedura *bottom-up* è un fatto positivo, perché mette a disposizione del *policy maker* informazioni utili. Come afferma un amministratore "l'idea di affidare a livelli (anche molto) decentrati di governo una quota importante di responsabilità nell'individuazione dei progetti e nella redazione dei programmi aveva una logica ancora oggi condivisibile. È, cioè, ancora apprezzabile l'intenzione di valorizzare le competenze locali e di responsabilizzarle". Questo set informativo in linea di principio dovrebbe essere utilizzato per identificare le priorità della politica regionale e per effettuare gli interventi che si inquadrano in un disegno di sviluppo coerente con le politiche

⁸⁵ Si veda la Tavola di sintesi che illustra l'assegnazione complessiva delle risorse a ciascun programma secondo il sistema di premialità (6 e 4 per cento) pubblicata nel sito del DPS.

⁸⁶ I colloqui si sono svolti con tutti gli amministratori delle Regioni del Mezzogiorno e con le FFSS.

nazionali. Nei fatti, queste azioni appaiono entrambe assai deboli: da un lato a causa della tendenza del *policy maker* regionale a soddisfare, alla ricerca del consenso, il maggior numero possibile di richieste provenienti dal territorio, con la conseguente frammentazione degli interventi e la dispersione delle risorse; dall'altro a causa di un coordinamento con le politiche nazionali non sistematico, relegato alle capacità dei singoli soggetti⁸⁷, e sfavorito dalla mancanza di una chiara individuazione a livello nazionale delle priorità per cui al *policy maker* regionale è venuta a mancare la struttura portante cui connettere le misure regionali. Anche per questo motivo l'attività di supporto delle Amministrazioni centrali a quelle regionali è risultata nei fatti carente. In alcuni casi vi è stata sinergia tra azioni nazionali e regionali, in particolare sulla gestione dei fondi comunitari, mentre in altri gli interventi regionali hanno semplicemente sostituito quelli nazionali.

Che la spesa riguardi una molteplicità di piccoli interventi non viene comunque considerato di per sé un fatto negativo, se soddisfa reali esigenze locali; vi è però la possibilità che gli effetti di *spillover* di tanti piccoli interventi siano alquanto contenuti e non in grado di attivare forme di sviluppo endogeno.

Nei colloqui viene spesso sollevato il problema del raccordo tra gli enti nella programmazione e nella realizzazione degli interventi, ovvero quello della *multilateral governance* della politica. I soggetti a vario titolo coinvolti sono molti (Commissione europea, Ministeri, Regioni, Province, Comuni, ecc.) e hanno responsabilità frequentemente sovrapposte. Anche a causa della diffusa possibilità di esercitare il potere di veto e della prassi di richiedere interventi compensativi, la programmazione è un processo tanto più complesso e dispendioso in termini di tempo e di risorse quanto maggiore è il numero di soggetti coinvolti. Come uno degli intervistati rappresenta, “fare una strada che attraversa i confini di due comuni è assai più complicato che realizzare un edificio scolastico (localizzato in un solo comune)”. Anche in questo caso ne deriva una maggiore facilità di realizzazione per gli interventi di scala ridotta, che rientrano nell'ambito di responsabilità di pochi o addirittura di un solo soggetto, con la conseguente dispersione della spesa in una molteplicità di interventi.

In questo contesto, talune interviste giustificano la tendenza all'accentramento delle decisioni, se non altro per alcune tipologie di intervento, di rilevanza nazionale (“Lo Stato dovrebbe individuare le grandi opere e farle, senza dover chiedere ad altri enti il permesso”, afferma per esempio un interlocutore). Questa tendenza all'accentramento delle decisioni trova conferma nel recente tentativo da parte del Governo di utilizzare parte delle risorse del Fas per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Da più parti si sottolinea il rischio che l'operazione dia adito a possibili utilizzi del fondo per attività ordinarie, piuttosto che aggiuntive. Il rischio di un utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei per esigenze ordinarie è limitato dai vincoli comunitari; sotto questo profilo, la *governance* multilivello sarebbe dunque da valutare positivamente. Anche per i fondi europei si assisterebbe, secondo alcuni interlocutori, a una tendenza alla ricentralizzazione, nello spirito di semplificare i rapporti tra la Commissione europea, gli Stati nazionali e le Regioni. Come sottolineato precedentemente, vari interlocutori segnalano tuttavia che parte dei fondi comunitari e nazionali viene utilizzata per spese ordinarie invece che aggiuntive (“la spesa è spesso sostitutiva nei fatti”).

L'efficacia delle politiche regionali – I colloqui e l'analisi del monitoraggio delle misure regionali) mostrano come le iniziative di valutazione dell'impatto degli interventi per lo sviluppo siano relativamente ridotte in numero e qualità, spesso basate più sul “tiraggio” dei fondi (ovvero sulla capacità di spendere) che su una vera e propria valutazione della capacità di conseguire gli obiettivi che le iniziative si ponevano.

⁸⁷ “Il raccordo tra enti regionali e nazionali nel decidere la programmazione degli interventi ha funzionato bene in alcuni ambiti, ad esempio in Campania nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto. Ma si tratta di casi limitati e dovuti a una felice combinazione di competenze tecniche e politiche nell'assessorato di riferimento”.

Per quanto riguarda l'impatto dei diversi strumenti, sono pochi gli interlocutori che ritengono che le iniziative di agevolazione per le imprese siano efficaci nello stimolare investimenti e sviluppo. Azioni volte a ridurre l'imposizione fiscale e/o a migliorare il contesto ambientale (in termini di infrastrutture, sicurezza, capitale umano) in cui le imprese operano parrebbero più utili. Il problema è che la "politica" ricerca il consenso e per farlo non riesce a selezionare le priorità, con la conseguente erogazione di agevolazioni a vasti strati dell'economia. "Si è detto di sì a tutti", afferma uno degli interlocutori. Insomma, il riconoscimento da parte delle strutture tecniche della modesta efficacia degli aiuti alle imprese nel medio-lungo periodo non è sufficiente per indirizzare l'uso delle risorse su altri interventi.

Per inciso, la trasparenza in queste attività è apparsa molto modesta. Risulta molto difficile o pressoché impossibile ottenere informazioni sui singoli soggetti beneficiari degli interventi e sull'ammontare di agevolazioni pubbliche da questi ottenute. Questa scarsa trasparenza è spesso motivata dall'esigenza di tutelare la privacy. In realtà, questo impedisce l'*accountability* dell'attività della pubblica amministrazione e lo sviluppo di studi di valutazione da parte di enti esterni.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici vengono segnalati nei colloqui alcuni problemi già evidenziati per l'insieme delle politiche per lo sviluppo: una bassa capacità di individuazione delle priorità e una carenza di visione strategica, sia nazionale sia regionale. Si tende ad avviare molte opere, che poi procedono a rilento, con una velocità di avanzamento che dipende dall'allocazione dei fondi. Insomma, l'individuazione delle priorità viene effettuata non tanto a monte (nel decidere quali opere realizzare) quanto a valle (nell'allocazione delle risorse finanziarie per la realizzazione), volta per volta. Per le infrastrutture di trasporto, bisogna tenere presente che a Sud la domanda della popolazione e la conformazione del territorio possono essere insufficienti a generare un'adeguata redditività degli investimenti. Nel trasporto ferroviario, per esempio, con l'attuale sistema di tariffazione (e in particolare con prezzi e con contributi pubblici di gran lunga inferiori a quelli dei principali paesi europei) non c'è convenienza a investire a Sud. In taluni casi può non essere conveniente realizzare infrastrutture a Sud neanche se lo Stato finanzia l'investimento a fondo perduto, perché i ricavi non sarebbero comunque sufficienti a coprire il costo del servizio di trasporto.

Nella realizzazione di opere pubbliche taluni interlocutori segnalano che i tempi e i costi risentono talvolta del fatto che la domanda delle amministrazioni è espressa in modo impreciso, anche per una carenza di progettualità. Vi sono quindi spazi per comportamenti aggressivi da parte delle imprese, che possono, per esempio, offrire prezzi particolarmente bassi nelle gare confidando nel fatto che sarà poi possibile recuperare redditività nella realizzazione delle assai probabili varianti. L'amministrazione dal canto suo tende ad approfondire relativamente poco le offerte anomale perché è difficile dimostrare senza ombra di dubbio che a quel prezzo l'opera non potrà essere realizzata.

Un più incisivo controllo dell'Autorità di vigilanza potrebbe essere utile per ridurre la frequenza di comportamenti fraudolenti. Sarebbero inoltre utili meccanismi per "accrescere la memoria del mercato", fornendo alle amministrazioni un più ricco set di informazioni sulla solidità e reputazione delle imprese e "ampliare la condivisione di esperienze e di informazioni" tra le amministrazioni, che spesso agiscono come se ogni opera fosse un caso a sé stante. Soprattutto, nelle regioni meridionali sarebbe necessario garantire una maggiore sicurezza, assicurando un più efficace contrasto della criminalità.

La qualità della pubblica amministrazione – L'impegno rivolto al miglioramento della qualità delle amministrazioni regionali ha prodotto risultati positivi. "Oggi si usano gli stessi criteri, si parla lo stesso linguaggio in tutte le Regioni; le persone che si occupano di programmazione si conoscono, si incontrano, si scambiano esperienze", afferma un interlocutore. Nelle Regioni c'è

oggi una rete unitaria di operatori che costituisce un buon tessuto connettivo e assicura continuità e qualità all'azione tecnica. I giudizi sono comunque diversificati sul territorio; mentre taluni intervistati ritengono che ormai la capacità tecnica delle amministrazioni regionali sia addirittura superiore a quella delle amministrazioni centrali (che sembrano anche peccare di scarso coordinamento tra di loro), in altri casi si riconosce che c'è ancora molta strada da percorrere. I principali problemi che vengono segnalati sono i seguenti. In primo luogo vi è carenza di risorse giovani e qualificate; negli ultimi anni molti giovani sono stati assunti con contratti a tempo determinato e questo determina un duplice ordine di problemi: da un lato per il lavoratore non vi è l'incentivo a investire più di tanto in competenze specifiche, dall'altro per la PA si ha comunque una perdita di competenze quando il contratto termina. In secondo luogo è relativamente alta la quota di personale con gradi elevati (dirigenti, in particolare), non più giovane ma al contempo non ancora prossimo al pensionamento. Alcuni amministratori segnalano per questa fascia di personale un costo molto elevato rispetto alla produttività. In terzo luogo vi è carenza di efficaci sistemi di valutazione del personale e di meccanismi di incentivazione legati ai risultati. Anche nelle situazioni estreme l'interruzione del rapporto di lavoro è un evento con infima probabilità e non costituisce una minaccia credibile nei confronti del personale che meno si impegna. In quarto luogo l'allocazione del personale è talvolta sproporzionata rispetto alle esigenze di operatività, ma la redistribuzione è in pratica assai difficile da realizzare.

Il giudizio in particolare sulla capacità programmatoria della pubblica amministrazione a livello regionale e nazionale rimane nel complesso ancora incerto, in quanto l'esperienza di programmazione delle regioni risulta ancora molto recente. Si rileva una mancanza di esperienza e di competenze. Come viene affermato in una intervista "le competenze in materia di programmazione non si improvvisano", specialmente in relazione alla complessità e rigidità delle procedure comunitarie. Solo in parte le Regioni hanno sopperito al problema con il ricorso all'assistenza tecnica esterna. Nella stessa intervista si conclude che finché il processo di apprendimento non consoliderà nel personale tecnico della Regione e degli altri Enti locali le competenze, l'attenzione al coordinamento e la consuetudine alla valutazione intermedia, gli obiettivi posti dalla logica della nuova programmazione continueranno ad essere irrealizzabili.

Sebbene una valutazione di sintesi dei colloqui sia estremamente complessa, per la varietà dei temi affrontati e la diversità delle competenze dei soggetti intervistati, ci sembra che le informazioni raccolte siano coerenti con le conclusioni dell'analisi. Pur a fronte delle difficoltà registrate, gli intervistati ritengono utile il coinvolgimento dei soggetti locali, pubblici e privati, alla definizione di un programma di sviluppo del territorio; apprezzano l'affidamento a livelli (anche molto) decentrati di governo di una quota importante di responsabilità nell'individuazione dei progetti e nella redazione dei programmi. La mancanza di efficacia delle politiche viene legata principalmente alla scarsa capacità programmatoria, che si riassume nella mancata identificazione di scale di priorità e nel problema del raccordo tra i soggetti che partecipano insieme alla definizione delle misure, sebbene vi sia un giudizio potenzialmente positivo della *governance* multilivello. A questo si assommano le difficoltà di coordinamento tra amministrazioni nazionali e locali, anche per una scarsa chiarezza degli obiettivi complessivi della policy. Apprezzamento si rileva per la crescita delle competenze della pubblica amministrazione, specie locale, che viene considerato un merito del nuovo approccio di politica regionale.

6. Conclusioni

Nel passato decennio il divario fra Sud e Centro Nord in termini di PIL pro capite è rimasto sostanzialmente stazionario; vi si è accompagnata una evoluzione degli indicatori economici-sociali assunti a misura del progressi realizzati nell'insieme non negativa, ma nettamente insoddisfacente alla luce degli obiettivi iniziali. La spesa in conto capitale investita nel Sud è stata ingente,

comparabile a quella degli anni d'oro dell'intervento straordinario; è risultata però inferiore a quella programmata.

Secondo non pochi analisti la causa principale dell'insoddisfacente andamento dell'economia meridionale è costituita dalla nuova politica regionale avviata alla fine degli anni novanta. Un effetto importante è a nostro parere invece attribuibile alle politiche generali, in particolare quelle con rilevanti effetti regionali. È questo il caso della concorrenza nei servizi, regolata a livello nazionale ma lasciando ampi spazi deliberativi alle regioni che spesso hanno agito in senso restrittivo; caso simile è quello dei servizi pubblici locali. Più in generale, la dimensione nazionale dei problemi ha condizionato non poco l'efficacia della politica regionale. Paradigmatico è il caso della criminalità organizzata che in particolare al Sud altera le condizioni di concorrenza, si infiltra nelle amministrazioni pubbliche accrescendo i costi per la collettività, favorisce il diffondersi di una cultura dell'illegalità, ostacola la formazione di capitale sociale e di fiducia reciproca tra cittadini e tra cittadini e istituzioni. Nonostante che l'impegno per elevare la qualità della PA vada nella direzione giusta, così come l'introduzione di forme di premialità e il successivo passaggio da obiettivi interni alle amministrazioni a obiettivi di servizio ben definiti e misurati da soggetti esterni, rimane in generale un problema di *enforcement* delle regole che non può che essere assicurato che da una buona amministrazione pubblica e questa, nel Mezzogiorno, ancora non c'è. Di più: l'obiettivo, giusto, di aumentare la quota di risorse destinate agli investimenti pubblici a scapito degli incentivi finanziari non è di per sé condizione sufficiente nel comparto delle opere pubbliche, se non si rimuovono i malfunzionamenti su quel mercato. Sono casi, quelli appena citati, che dipendono assai più strettamente dalla politica generale che da quella regionale.

Nel 1998 la NPR non nasce solo, e forse neanche principalmente, come strumento di politica per il Sud in senso stretto, ma come reazione alla drammatica crisi che negli anni novanta investe la finanza pubblica e più in generale la rappresentanza politica. La scommessa politica è alta: ridare slancio al Mezzogiorno e per questa via all'intero paese in una fase in cui con la decisione di aderire alla moneta unica si perde il tradizionale strumento del cambio e si subisce una dura stretta fiscale per rispettare i parametri fissati a Maastricht. La NPR si basa su un nuovo approccio teorico allo sviluppo, in cui si dà grande importanza ai fattori di contesto locale, e sul forte impegno dell'Unione europea volto alla convergenza economica e sociale delle regioni. Essa è il mezzo con cui in quella fase politica e economica ci si propone di imprimere un forte impulso alla crescita dell'intero paese, in virtù della larga misura di risorse inutilizzate esistenti nel Mezzogiorno. Ciò presuppone un forte senso di missione civile e politica, così come la rapida implementazione delle riforme di struttura disposte all'inizio degli anni novanta⁸⁸. Per vari motivi il primo viene a cadere rapidamente e la seconda tarda assai a progredire. L'insuccesso della NPR è allora un aspetto dell'insuccesso complessivo della politica economica italiana nell'ultimo quindicennio, di cui il ristagno della crescita e della produttività ne costituisce (al Nord e al Sud) il sintomo economico più evidente.

Sotto il profilo analitico se consideriamo unicamente la spesa pubblica in conto capitale, ordinaria e aggiuntiva, lo scostamento fra obiettivi e risultati è attribuibile al ciclo internazionale meno favorevole del previsto, a una spesa in conto capitale inferiore a quanto programmato, alla debolezza delle esternalità locali positive (di importanza strategica nell'impianto teorico della NPR).

La maggioranza delle cause dei risultati insoddisfacenti sono quindi in buona misura esogene alla politica regionale e dipendono dal contesto internazionale o sono connesse in un modo o nell'altro con l'ambito nazionale. Ciò non sorprende. Che il problema italiano dell'ultimo decennio

⁸⁸ Si veda, l'emblematica *Premessa* di Carlo Azeglio Ciampi al documento "Cento idee per lo sviluppo", Catania, 2-3-4 dicembre 1998.

sia stato il ristagno è opinione unanime; come pensare che in questo contesto, così segnato da una forte *path dependance* nonostante che tutti gli sforzi di riforma in Italia siano andati nella giusta direzione, il Sud potesse svettare come unica radiosa eccezione? È vero piuttosto il contrario, che cioè il Sud ha sofferto più del Nord per vari motivi. Queste considerazioni non ci sembrano tuttavia esaurire la lista delle possibile cause.

Dobbiamo anche chiederci se non vi siano state delle cause endogene che, dato il contesto appena descritto, abbiano accentuato le difficoltà della politica regionale, nonostante i significativi avanzamenti nella costruzione di una cultura della valutazione, della trasparenza e dell'*accountability* prima largamente insufficiente (indicatori, definizione degli obiettivi, monitoraggio della spesa). Soprattutto in tempi di vacche magre l'enfasi sulla dimensione regionale quale centro di governo degli interventi, pur in qualche misura necessaria, ha finito per attizzare una contrattazione da parte dei detentori dei singoli interessi in campo a fronte di una autorità nazionale (il DPS) non adeguatamente dotata degli strumenti necessari per far prevalere di volta in volta le ragioni del bene pubblico. In questo senso anche i progressi compiuti nella qualità delle amministrazioni regionali sono rimasti per così dire allo stato potenziale, imbrigliati dall'intensificazione della contrattazione dei vari interessi presenti sul territorio che nel Sud ha una lunga tradizione. Questo punto è stato accentuato con virulenza polemica per attaccare alla radice la NPR in ragione della sua presunta incentivazione nelle amministrazioni subnazionali di comportamenti opportunistici e dell'impulso dato per questa via alla frantumazione degli interventi. Nell'insieme queste critiche non colgono l'importanza dei fattori esogeni alla politica regionale nel mancato raggiungimento degli obiettivi, pur segnalando un aspetto autentico delle difficoltà incontrate dalla NPR, che hanno la loro origine in una sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di contesto locale e in una sottovalutazione di quelli perniciosi. Nel complesso le valutazioni espresse dagli amministratori locali impegnati nella politica regionale ci paiono coerenti con questo giudizio.

Nel disinteresse delle politiche generali, immaginare che la politica regionale possa risolvere, da sola, i problemi del Mezzogiorno è a dir poco velleitario. Con i fondi comunitari si può certamente organizzare qualche ora di doposcuola per gli studenti meridionali, ma se è la scuola pubblica che non funziona è difficile immaginare che qualche ora nel pomeriggio possa compensare ciò che non si fa in classe ogni mattina. Almeno tre questioni ci paiono ineludibili:

a) il disegno delle politiche generali dovrebbe tenere conto delle differenze territoriali, utilizzare se necessario strumenti differenti e intervenire con diversa intensità per conseguire obiettivi agevolmente misurabili. Per i servizi essenziali è necessario definire standard minimi uniformi nel territorio, la cui realizzazione può essere affidata pragmaticamente alla amministrazione centrale o a quelle sub-nazionali a seconda delle caratteristiche di ciascun servizio.

Prendiamo in esame i casi dell'istruzione e delle infrastrutture.

Un fattore essenziale che concorre a formare il ritardo di sviluppo del Sud è il divario nella qualità della formazione scolastica, la cui consapevolezza è emersa soprattutto in anni recenti. Gli strumenti per conseguire standard minimi in termini sia di apprendimento sia di tassi di abbandono hanno già un certo grado di flessibilità, grazie all'autonomia di cui godono gli istituti scolastici in relazione all'organizzazione interna e all'utilizzo degli insegnanti. D'altra parte, in assenza di impulsi esterni, proprio ciò ha l'effetto di amplificare le esternalità locali negative che colpiscono il sistema scolastico. Un impulso importante può essere impresso con l'ampliamento dei margini di discrezionalità (anche retributiva, in funzione di eventuali parametri differenziati territorialmente) nelle decisioni di allocazione a livello nazionale dei dirigenti scolastici, che costituiscono la variabile strategica su cui occorre in primo luogo far leva. A questo fine possono essere introdotti processi valutativi e predisposti supporti esterni ai piani presentati dalle scuole per raggiungere gli obiettivi fissati in termini di apprendimento e abbandono che in gran parte del Sud possono

avvalersi dei Fondi strutturali destinati alle regioni in ritardo di sviluppo. La differenziazione in chiave regionale dell'intervento, grandemente favorita dalla possibilità di accedere ai finanziamenti comunitari, nel comparto dell'istruzione darebbe luogo a un'esperienza in prospettiva preziosa per il disegno dell'intervento in tutto il paese.

Un settore delle politiche dove l'intervento "aggiuntivo" a favore del Mezzogiorno ha spesso sostituito l'intervento ordinario è quello delle infrastrutture. È stato già notato come la spesa in conto capitale per il Mezzogiorno sia rimasta praticamente costante fra il 2001 e il 2005: ad un aumento dei finanziamenti europei (compreso il cofinanziamento nazionale) ha corrisposto una diminuzione di circa il 20 per cento delle altre fonti. In questo caso la presenza di una addizionalità "vera" della spesa serve a evitare il circolo vizioso secondo il quale a una ridotta domanda nelle aree meno sviluppate si viene ad associare una minore offerta di infrastrutture, materiali ed immateriali, che a sua volta manca di offrire occasioni di sviluppo in tali territori. L'intervento pubblico deve quindi garantire non solo un livello minimo di capitale pubblico (dalle strade all'approvvigionamento idrico alla giustizia e sicurezza) ma deve porre le condizioni per creare opportunità di sviluppo: esempi possono essere interventi di cablatrice per estendere la diffusione dell'ITC in queste aree, opere capaci di rafforzare il debole sistema di trasporto su ferro, interventi nel campo dell'ambiente e dei beni culturali.

Esistono altri comparti in cui il coordinamento fra dimensione nazionale e territoriale della politica è di grande importanza, come il sostegno all'innovazione e alla ricerca. In questo caso la domanda di agevolazioni riflette la dislocazione dei settori innovativi sul territorio. Ne segue che, senza adeguati correttivi, una politica per l'innovazione omogenea nel paese acuisce le asimmetrie territoriali e i divari regionali. Esempi a questo riguardo sono molteplici: nel 2006 i due principali strumenti di agevolazione dell'innovazione tecnologica (FIT) e della ricerca (FAR) hanno finanziato investimenti nel Centro Nord circa doppi di quelli finanziati al Sud. In questo caso l'addizionalità dell'intervento può essere rivolta sia allo sviluppo delle eccellenze esistenti nelle aree in ritardo, sia all'attrazione in queste stesse aree di competenze e professionalità esterne.

b) bisogna evitare l'eccesso di localismo e di frammentazione, concentrando gli interventi su un minor numero di ambiti e su aspetti chiave di grande rilevanza. È necessario definire con più forza le priorità; per dato ammontare di risorse complessive (peraltro limitato dall'esigenza di risanamento delle pubbliche finanze) la frammentazione degli interventi fa sì che la disponibilità di fondi per ciascuna iniziativa tenda ad essere modesta, con la conseguenza che anche i risultati saranno modesti (shock modesti sono subito e facilmente riassorbiti, non consentono il passaggio a un differente equilibrio). La carenza di fondi e la molteplicità delle iniziative determinano spesso la dilatazione dei tempi di realizzazione, come troppo frequentemente avviene nel settore delle opere pubbliche. Milita a favore della scelta di un numero ristretto di priorità il fatto che queste dovrebbero essere largamente condivise dagli studiosi e dalla politica; in caso contrario un governo tenderà a cancellare quanto fatto dal precedente. I fattori della crescita richiedono tempi lunghi per dare frutti; la tentazione di abbandonare uno strumento prima di avergli dato il tempo di operare compiutamente costituisce un rischio assai elevato di insuccesso, in particolare quando i tempi della politica sono oltremodo brevi. Puntare su istruzione, sicurezza, innovazione dà certamente frutti nel medio periodo;

c) nell'ambito della governance multilivello delle politiche di sviluppo, occorre ridurre gli elevati rischi di sovrapposizione competenze dei vari livelli di governo – che generano conflitti istituzionali e allungano i tempi di realizzazione degli interventi – e da una più chiara identificazione delle rispettive responsabilità. In questo contesto possono essere rafforzati ulteriormente gli incentivi all'efficienza costituiti dai finanziamenti nazionali e comunitari condizionati al soddisfacimento di obiettivi prefissati. I meccanismi premiali volti a incentivare le amministrazioni regionali a raggiungere specifici target entro il 2013 muovono in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A. e de Blasio G. (2008), *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, in de Blasio G. e Lotti F, La valutazione degli aiuti alle imprese, Il Mulino, Bologna.
- Adorno V., Bernini C. e Pellegrini G. (2007), *Evaluating the Effect of Policy Intervention with a Continuous Treatment. The Case of Subsidies to Capital Accumulation*, Paper prepared for The 2nd Italian Congress of Econometrics and Empirical Economics, University of Bologna, Rimini Campus, January 25-26, 2007.
- Aghion P., Burgess R., Redding S. e Zilibotti F. (2005), *Entry Liberalisation and Inequality in Industrial Performance*, Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings.
- Aghion P. e Howitt P. (2005), *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, Joseph Schumpeter Lecture.
- Aimone L. (2007), *La regolamentazione del settore distributivo*, in Banca d'Italia, L'economia delle regioni italiane nel 2006, Questioni di Economia e Finanza, n. 10.
- Amati C., Barbaro F., De Angelis F., Guerrizio M.A. e Spagnolo F. (2006), *Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli accordi di programma quadro*, DPS, Materiali Uval, No. 8.
- Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L. e Utili F. (2006), *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Materiali UVAL, No. 9 (Documenti).
- Arpaia C.M., Doronzo R. e Ferro P. (2009), *Pubblica amministrazione e competitività: un'analisi a livello regionale*, lavoro presentato al convegno Mezzogiorno e politiche regionali, S.A.Di.Ba, Perugia, 26-27 febbraio.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Banfield E. C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Bernini C., Centra M. e Pellegrini G. (2006), *Growth and Efficiency in Subsidized Firms*, Università di Bologna, Research Project "Statistical Methods for the Evaluation of Educational, Training, and Development Policies".
- Bianchi T. e Casavola P. (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, No. 17.
- Bianco M. e Sestito P. (2008), *I servizi pubblici locali, liberalizzazione, regolazione e sviluppo, industriale*, Banca d'Italia, Roma, 19 febbraio 2008.
- Bronzini R., Caprara D. e de Blasio G. (2005), *Investment Incentives for Lagged Areas: The Experience of the Italian Law 488/92*, Banca d'Italia, mimeo.
- Bronzini R. e de Blasio G. (2006), *Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992*, Journal of Urban Economics, No. 60, pp. 327-49.
- Bronzini R., de Blasio G., Pellegrini G. e Scognamiglio A. (2008), *The Effect of Investment Tax Credit: Evidence from an Atypical Program in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 661.

- Brousseau E. e Glachant J.M. (2002), *The Economics of Contracts and the Renewal of Economics*, in Brousseau E. e Glachant J.M. (eds), *The Economics of Contracts*, Cambridge University Press, pp-3-30.
- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg-Sellier, Torino.
- Cafiero S. e Marciani G.E. (1991), *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, Rivista economica del Mezzogiorno, No. 2.
- Cannari L. e Chiri S. (2006), *La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1998-2000)*, in Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Cannari L, D'Aurizio L. e de Blasio G. (2006), *The Effectiveness of Investment Subsidies: Evidence from Survey Data*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, No. 4.
- Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Cappariello R. e Zizza R. (2009), *Dropping the Books and Working off the Books*, lavoro presentato al convegno Mezzogiorno e politiche regionali, S.A.Di.Ba, Perugia, 26-27 febbraio.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, lavoro presentato al convegno Mezzogiorno e politiche regionali, S.A.Di.Ba, Perugia, 26-27 febbraio.
- Ciampi C. A. (1998), *Premessa. Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, primo rapporto del DPS*, settembre.
- Cocozza E. (2007), *Crescita e trasformazioni del sistema produttivo*, in Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nel 2006*, *Questioni di Economia e Finanza*, No. 10.
- Conway P. e Nicoletti G. (2006), *Product Market Regulation in the non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, OECD Working Paper No. 530.
- De Castris M. e Pellegrini G. (2005), *Complementarietà e sostituzione tra diverse politiche di sviluppo locale: i contratti di programma e la legge 488/92*, *Rassegna italiana di valutazione*, anno IX, No. 32, pp. 79-96.
- DPS (1999), *Il Mezzogiorno, tendenze e politica economica*, un contributo al disegno programmatico, Roma.
- (2003), *Rapporto annuale*, Roma.
- (2006), *Rapporto annuale*, Roma.
- (2007), *Rapporto annuale*, Roma.
- Felice E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Formez (2006), *Le misure di cambiamento nelle PA: indicatori di performance*, Quaderni Formez, Roma.
- (2008), *Innovazione amministrativa e crescita del paese: rapporto con raccomandazioni*, Quaderni Formez, Roma.
- Galasso G. (2005), *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Lacaíta, Manduria-Bari-Roma.

- Krugman P. (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, Vol. 99, No. 3, pp. 483-99, 1991.
- Iuzzolino G. (2007), *L'andamento recente delle esportazioni del Mezzogiorno*, in Banca d'Italia, L'economia delle regioni italiane nel 2006, Questioni di Economia e Finanza, No. 10.
- Magnani M. (1997), *La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1970-92)*, Rivista economica del Mezzogiorno, anno XI, Vol. 11, No. 1, pp. 29-68.
- Magnatti P., Ramella E., Trigilia C. e Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mazzola, F. e Asmundo A. (1999), *Sistemi locali manifatturieri in Sicilia. Analisi dei potenziali distretti industriali*, Quaderni di ricerca, No. 2, Banco di Sicilia.
- MiSE (2007), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma.
- MiSE (2008), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma.
- Montanaro P. (2008), *Learning Divides Across the Italian Regions: Some Evidences from National and International Surveys*, in Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, No. 14.
- OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.
- Omiccioli, M. e Signorini, L. F. (2005), *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna.
- Pellegrini G. e Carlucci C. (2003), *Gli effetti della legge 488/92: una valutazione dell'impatto occupazionale sulle imprese agevolate*, Rivista Italiana degli Economisti, 2003/2.
- Puga D. (2002), *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, Journal of Economic Geography.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rodik D. (2005), *Growth Strategies*, in Aghion P. e Durlauf S.N. (eds), Handbook of Economic Growth, Vol. 1, Elsevier, 2005.
- Rosenstein-Rodan P. (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, Economic Journal No. 52, pp. 202-11.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- Staderini A. e Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, lavoro presentato al convegno Mezzogiorno e politiche regionali, S.A.Di.Ba, Perugia, 26-27 febbraio.
- Swimez (2007), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- (2007), *Le sfide del cambiamento*, Donzelli, Roma.
- (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari.
- Viviano E. (2006), *Entry Regulations and Labour Market Outcomes: Evidence from the Italian Retail Trade Sector*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 594.