

11. L'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO E LE POLITICHE TERRITORIALI

Nell'ultimo decennio il PIL del Mezzogiorno è cresciuto in termini reali a un ritmo analogo a quello, modesto, delle regioni centro settentrionali. La crescita dell'occupazione ha interessato di meno il Mezzogiorno, dove un quinto del lavoro è irregolare; si sono reintensificati i flussi migratori dal Sud al Nord. Gli indicatori economici e sociali della qualità della vita dei cittadini meridionali non segnalano una riduzione significativa della distanza rispetto alle aree più avanzate. Sebbene ridotti rispetto alla metà degli anni novanta, permangono divari nella facilità di accesso al credito e nel costo dei finanziamenti che riflettono la maggiore fragilità dell'economia meridionale.

Nel Mezzogiorno risiede un terzo della popolazione italiana; si produce un quarto del prodotto interno. Un innalzamento duraturo del basso tasso di crescita del Paese non può prescindere dal superamento del sottoutilizzo delle risorse al Sud. La politica regionale in favore del Mezzogiorno ha usufruito nello scorso decennio di un ammontare considerevole di risorse finanziarie, di entità comparabile a quella dell'intervento straordinario soppresso nel 1992. Varata nella seconda metà degli anni novanta nel nuovo quadro delineato dalle politiche europee per la coesione territoriale, essa si è distinta: per la costruzione di un'ampia e dettagliata base informativa; per la modernizzazione delle procedure di intervento, incentrate sulla valutazione dei risultati conseguiti e sulla responsabilizzazione degli enti locali; per l'attenzione posta alla fornitura di beni pubblici essenziali per i cittadini e le imprese.

A dieci anni dall'avvio, i risultati ottenuti sono stati complessivamente inferiori agli obiettivi in termini di sviluppo economico e sociale e di performance delle imprese beneficiarie degli incentivi. Difficoltà di realizzazione hanno caratterizzato alcuni degli aspetti maggiormente innovativi della nuova politica regionale: nonostante i progressi compiuti, l'incompletezza del quadro informativo ha ostacolato la valutazione degli effetti degli interventi di sostegno; i meccanismi di "premiabilità" non sono riusciti nel complesso a generare comportamenti sufficientemente virtuosi delle amministrazioni locali.

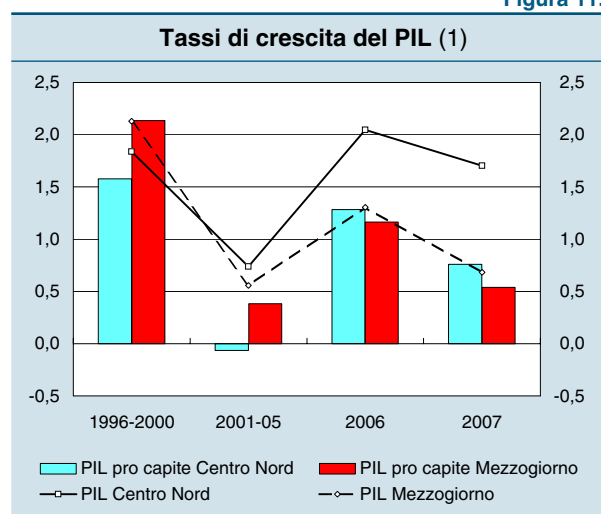
L'efficacia della politica regionale ha altresì risentito delle forme acute in cui si manifestano nel Mezzogiorno i ritardi strutturali dell'economia italiana, nonché degli effetti territoriali differenziati delle politiche economiche nazionali. È assai inferiore al Sud la qualità dei beni pubblici essenziali, come giustizia e istruzione. Le regioni meridionali sono state meno capaci di tradurre in effettive liberalizzazioni i provvedimenti nazionali di deregolamentazione; sono state meno propense a favorire la ristrutturazione del settore dei servizi pubblici locali. In alcune aree l'influenza delle attività criminali sulle relazioni economiche continua a essere pervasiva. La pur accresciuta flessibilità nell'utilizzo e nella remunerazione del lavoro appare insufficiente alla luce del persistente squilibrio sul mercato del lavoro meridionale.

La crescita

Tra il 1995 e il 2007 il PIL in termini reali è cresciuto in media pressoché allo stesso tasso nel Mezzogiorno e al Centro Nord (1,3 e 1,4 per cento, rispettivamente). A fronte di una crescita lievemente superiore nel Mezzogiorno nella seconda metà degli anni novanta (2,1 contro 1,8 per cento), negli anni successivi l'incremento del prodotto è risultato maggiore al Centro Nord, in un contesto di generale rallentamento dell'attività produttiva (fig. 11.1). Il divario si sarebbe allargato nell'ultimo biennio. Secondo le stime della Svimez, nel 2007 la crescita del Mezzogiorno si sarebbe attestata allo 0,7 per cento a fronte dell'1,7 del Centro Nord.

Il PIL pro capite del Mezzogiorno in rapporto a quello del Centro Nord è passato dal 54,7 per cento del 1995 al 57,5 per cento del 2007. Nel periodo la popolazione nelle regioni centro settentrionali è cresciuta dello 0,6 per cento in media all'anno; quella delle regioni meridionali è risultata sostanzialmente stazionaria (0,1 per cento). Tra il 1995 e il 2007 il tasso di crescita del PIL pro capite del Mezzogiorno ha mediamente superato quello del Centro Nord di poco meno di mezzo punto percentuale all'anno (1,2 a fronte dello 0,8).

Figura 11.1



Fonte: Istat, Conti economici territoriali, per gli anni dal 1996 al 2006; stime Svimez per il 2007.
(1) Valori a prezzi concatenati. Tassi di crescita medi annui per i periodi 1996-2000 e 2001-05.

In base alle stime della Svimez, nel 2007 le regioni più attardate erano la Campania, la Calabria e la Sicilia, con un PIL pro capite che non raggiungeva il 55 per cento di quello medio del Centro Nord; le regioni meno arretrate risultavano la Sardegna e l'Abruzzo (con un PIL pro capite pari a circa il 68 per cento di quello medio centro settentrionale).

In un contesto di peggioramento relativo che ha riguardato anche le aree più ricche del Paese, tra il 1995 e il 2005 tutte le regioni del Mezzogiorno sono arretrate rispetto alle altre regioni europee in ritardo di sviluppo.

In base ai dati dell'Eurostat, nel 1995 il PIL pro capite nominale (valutato alla parità dei poteri d'acquisto) del Mezzogiorno era pari al 69,3 per cento di quello medio dell'UE-15. Il rapporto, sceso al 67,0 per cento nel 2000, risultava pari al 62,0 per cento nel 2005. Nelle altre regioni europee che, assieme al Mezzogiorno, condividevano lo status di Obiettivo 1 negli anni novanta, si è registrata invece una convergenza: in rapporto a quello medio dell'area, il PIL pro capite, che era pari a poco più del 70 per cento nel 1995, si attestava a oltre il 78 per cento nel 2005.

Al divario di sviluppo nei confronti del Centro Nord si associa un afflusso complessivo netto di risorse pubbliche in favore del Mezzogiorno, che riflette la tendenziale correlazione delle entrate fiscali con il livello di reddito, da un lato, e di molte spese (al netto degli interessi) con l'entità della popolazione, dall'altro. Le risorse finanziarie che originano dalle

regioni meridionali (tasse, imposte, contributi) sono significativamente inferiori alle risorse spese per servizi (sanità, assistenza pubblica), trasferimenti alle famiglie (pensioni) e alle imprese, acquisti di beni e servizi, investimenti, redditi agli occupati pubblici. Secondo una ricostruzione effettuata sulla base della banca dati dei conti pubblici territoriali (Ministero dello Sviluppo economico), l'afflusso netto di risorse pubbliche nel Mezzogiorno si sarebbe attestato tra il 1996 e il 2006 su una quota compresa tra il 10 e il 15 per cento del PIL dell'area; si tratta di un valore inferiore a quello medio degli anni 1970-1992, commisurabile, sulla base di precedenti ricostruzioni, a poco meno del 20 per cento.

In base a elaborazioni condotte sugli "Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura" dell'Istat, che si riferiscono a un vasto insieme di variabili economiche e sociali (includono, tra l'altro, indicatori relativi alle risorse naturali, a quelle umane e culturali), la percentuale di casi in cui un indicatore ha registrato un miglioramento nell'ultimo decennio è risultata pari al 63,0 per cento al Centro Nord e al 68,9 per cento nel Mezzogiorno (tav. 11.1). Nel confronto tra le due aree non emerge un avvicinamento significativo delle regioni meridionali ai più elevati standard socio-economici di quelle centro settentrionali. In poco più della metà dei casi (56,8 per cento), gli indicatori del Mezzogiorno presentano un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato dei corrispondenti indicatori del Centro Nord. Nell'anno più recente per cui sono disponibili le informazioni, la percentuale dei casi in cui le regioni meridionali presentano indicatori che registrano una situazione migliore rispetto a quella del Centro Nord è pari al 19,3 per cento, appena superiore a quella osservata dieci anni prima.

Tavola 11.1

Evoluzione degli indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura"					
AREA TEMATICA	Percentuale di casi in cui l'indicatore registra un miglioramento		Convergenza delle condizioni socio-economiche (1)	Percentuale dei casi in cui l'indicatore registra una situazione nel Mezzogiorno migliore rispetto al Centro Nord (2)	
	Centro Nord	Mezzogiorno		1996	2006
Risorse naturali	50,0	81,3	81,3	6,7	20,0
Risorse culturali	75,0	75,0	62,5	37,5	0,0
Risorse umane	69,7	75,8	38,7	15,2	15,2
Sistemi locali di sviluppo	66,7	48,1	37,0	15,6	18,8
Città	58,3	91,7	100,0	7,1	21,4
Reti e nodi di servizio	50,0	61,5	72,0	36,0	36,0
Variabili di rottura (3)	76,9	69,2	46,2	7,7	7,7
Totale	63,0	68,9	56,8	17,9	19,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.

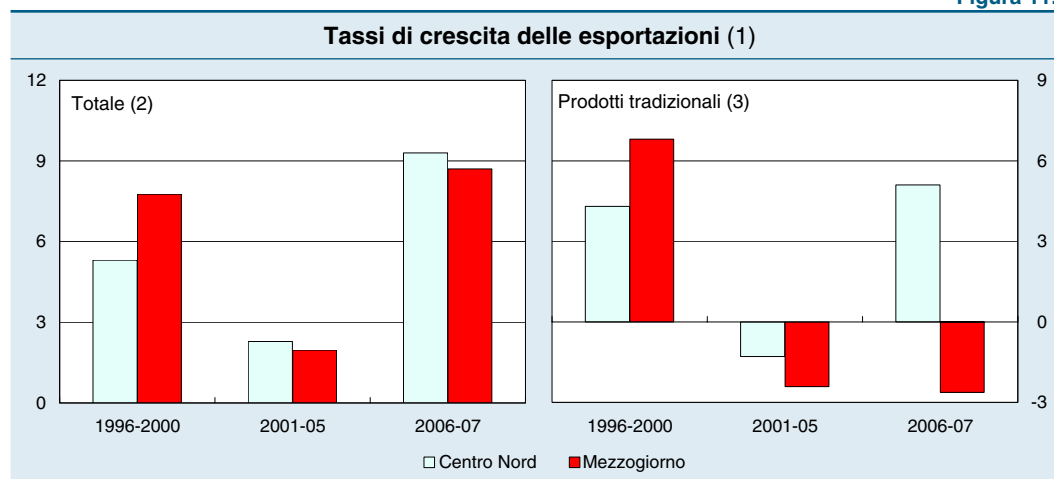
(1) Percentuale dei casi in cui l'indicatore del Mezzogiorno presenta un miglioramento relativo più accentuato o un peggioramento relativo meno marcato del corrispondente indicatore del Centro Nord. – (2) Per alcuni indicatori il primo anno disponibile e l'ultimo anno disponibile possono differire. – (3) Si tratta delle variabili che nell'ambito delle attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche territoriali sono state prescelte per identificare le discontinuità nei comportamenti degli operatori del Mezzogiorno; in questo insieme rientrano, tra l'altro: il grado di apertura dei mercati; le condizioni di legalità e di coesione sociale; la capacità di attrazione degli investimenti esteri; la partecipazione al mercato del lavoro; la capacità innovativa.

La performance estera delle imprese

Nella seconda metà degli anni novanta il tasso di crescita medio annuo delle esportazioni meridionali a prezzi correnti, esclusi i prodotti petroliferi, superava quello del Centro Nord (rispettivamente 7,8 e 5,3 per cento; fig. 11.2). La crescita dell'export meridionale era più intensa anche nei comparti tradizionali (tessile e abbigliamento, cuoio e calzature e altri prodotti manifatturieri, che includono il mobilio). Agli inizi del decennio in corso la tendenza si è invertita. Tra il 2000 e il 2005 la crescita dell'export è stata

lievemente più intensa al Centro Nord. L'accentuarsi della concorrenza dei paesi di più recente industrializzazione si è riflesso sui settori tradizionali del Mezzogiorno in misura più marcata rispetto alle altre aree del Paese, risentendo della maggiore diffusione di prodotti di qualità medio-bassa. Le esportazioni di prodotti tradizionali del Mezzogiorno sono diminuite del 2,4 per cento all'anno (-1,3 per cento al Centro Nord). Nel biennio 2006-07 la ripresa delle vendite all'estero, che ha interessato entrambe le aree, si è diffusa ai prodotti tradizionali nelle regioni centro settentrionali, ma non al Sud.

Figura 11.2



Fonte: Istat.

(1) Valori a prezzi correnti. Tassi di crescita medi per i periodi 1996-2000, 2001-05 e 2006-07. – (2) Sono esclusi i prodotti petroliferi e, per rendere i dati confrontabili nel tempo, le provviste di bordo. Cfr. nell'Appendice la sezione *Note metodologiche*. – (3) Include il tessile, l'abbigliamento, il cuoio, le calzature e gli altri prodotti manifatturieri (compresi i mobili).

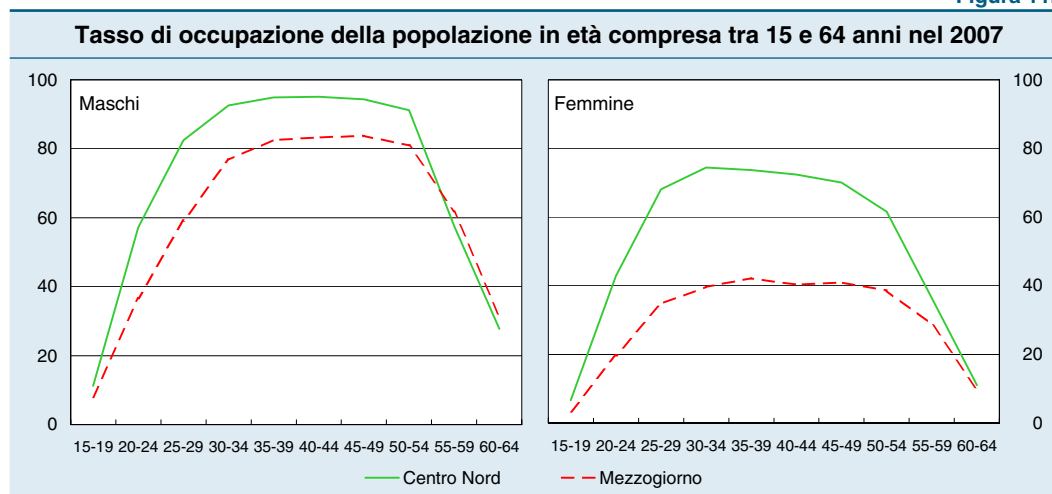
Il calo è stato intenso in molti importanti poli industriali meridionali; tra il 2000 e il 2007 l'export di mobili nelle province di Bari e Matera è diminuito rispettivamente del 43,7 e 38,8 per cento, quello delle conchiglie avellinesi del 67,4 per cento; nei poli barese e napoletano delle calzature le esportazioni si sono ridotte del 27,7 e del 25,6 per cento, rispettivamente. In controtendenza sono risultati i poli dell'abbigliamento di Napoli e Isernia dove le vendite all'estero sono cresciute rispettivamente del 50,8 e 48,7 per cento.

L'occupazione, la sua composizione e i tassi di disoccupazione

Secondo l'indagine sulle forze di lavoro dell'Istat, nel 2007 l'occupazione nel Mezzogiorno è rimasta sostanzialmente stabile sui livelli dell'anno precedente, a fronte di una sostenuta espansione al Centro Nord (1,4 per cento). Mentre al Centro Nord il tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni è salito di quattro decimi di punto, al 65,4 per cento, nel Mezzogiorno è sceso di un decimo, al 46,5 per cento.

L'andamento dello scorso anno si iscrive in una tendenza di più lungo periodo: tra il 1996 e il 2007 l'occupazione è aumentata del 18,5 per cento al Centro Nord (2,5 milioni di persone), favorita anche da consistenti flussi migratori, e solo dell'8,2 per cento nel Mezzogiorno (0,5 milioni). Nello stesso periodo il tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro nelle regioni meridionali è cresciuto di appena tre punti, a fronte di un aumento di oltre otto punti nel resto del Paese. Il divario territoriale si è ampliato in particolare per la popolazione femminile (fig. 11.3): nel 2007 il tasso di occupazione registrava un valore del 31,1 per cento nel Mezzogiorno, contro il 55,3 per cento al Centro Nord (il divario era pari a 17,1 punti percentuali nel 1995).

Figura 11.3



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

Oltre che per il minore tasso di occupazione, il Mezzogiorno si caratterizza per l'incidenza inferiore dell'occupazione nel settore privato. Maggiore è il peso dell'occupazione a termine; più diffuso il lavoro irregolare.

In base all'indagine sulle forze di lavoro dell'Istat, i settori della Pubblica amministrazione e quelli dell'istruzione e della sanità, che rientrano in larga parte nella sfera pubblica, includono il 25 per cento circa degli occupati nel Mezzogiorno contro il 18 per cento al Centro Nord. In rapporto al totale della popolazione residente, gli occupati nel settore pubblico sono pari a circa l'8 per cento sia al Centro Nord sia nel Mezzogiorno. Tra i dipendenti, la quota del lavoro a termine è del 17,7 per cento nel Mezzogiorno, contro l'11,5 per cento al Centro Nord. Per quanto riguarda l'incidenza del lavoro irregolare, l'Istat stima che nel Mezzogiorno esso costituisca il 19,6 per cento dell'input di lavoro complessivo contro il 9,3 al Centro Nord, con livelli particolarmente elevati nelle costruzioni, nell'agricoltura e nei servizi privati.

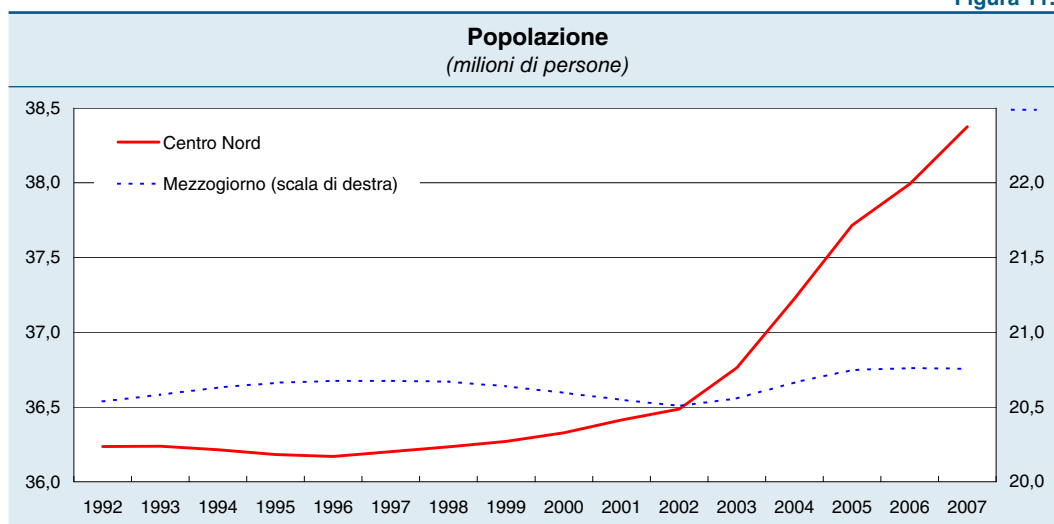
Dopo essersi ampliato nella seconda metà degli anni novanta, il differenziale tra i tassi di disoccupazione delle due aree è tornato a scendere nel corso di questo decennio, grazie anche ai consistenti flussi migratori dal Mezzogiorno verso le regioni centrali e settentrionali. Nel 1999 le due aree presentavano un differenziale di quasi 13 punti percentuali (18,8 nel Mezzogiorno e 5,9 al Centro Nord). Nel 2007 il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è sceso all'11,0 per cento, 1,2 punti in meno rispetto al 2006, mentre nel resto del Paese si è attestato al 4,0 per cento (-0,4 punti). Parte della riduzione del tasso di disoccupazione osservata nel Mezzogiorno dipende però da fenomeni di scoraggiamento. Includendo nelle persone in cerca di lavoro anche chi, pur non avendo effettuato un'azione di ricerca nel mese precedente, si dice disponibile a lavorare immediatamente, nel 2007 il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno risulterebbe più elevato di 9,7 punti percentuali; aumenterebbe solo di poco nelle altre aree del Paese.

Popolazione e flussi migratori

Tra il 1995 e il 2007, in larga parte in seguito ai provvedimenti di regolarizzazione dei cittadini immigrati, la popolazione residente al Centro Nord è cresciuta di 2,2 milioni di abitanti (96.000 nel Mezzogiorno).

Nelle regioni centro settentrionali la quota della popolazione residente di cittadinanza non italiana sul totale della popolazione è salita da poco più dell'1 per cento nel 1993 (meno di 500.000 abitanti), al 6,8 per cento a gennaio del 2007 (2,6 milioni di persone). Nelle regioni meridionali l'afflusso della popolazione straniera è stato invece più contenuto: nel gennaio del 2007 i cittadini stranieri residenti nel Mezzogiorno erano l'1,6 per cento del totale (340.000 persone), appena 240.000 in più rispetto al 1993. Con riferimento alla sola popolazione in età da lavoro, il sostegno dei flussi migratori alla crescita della popolazione del Centro Nord è ancora maggiore (fig. 11.4).

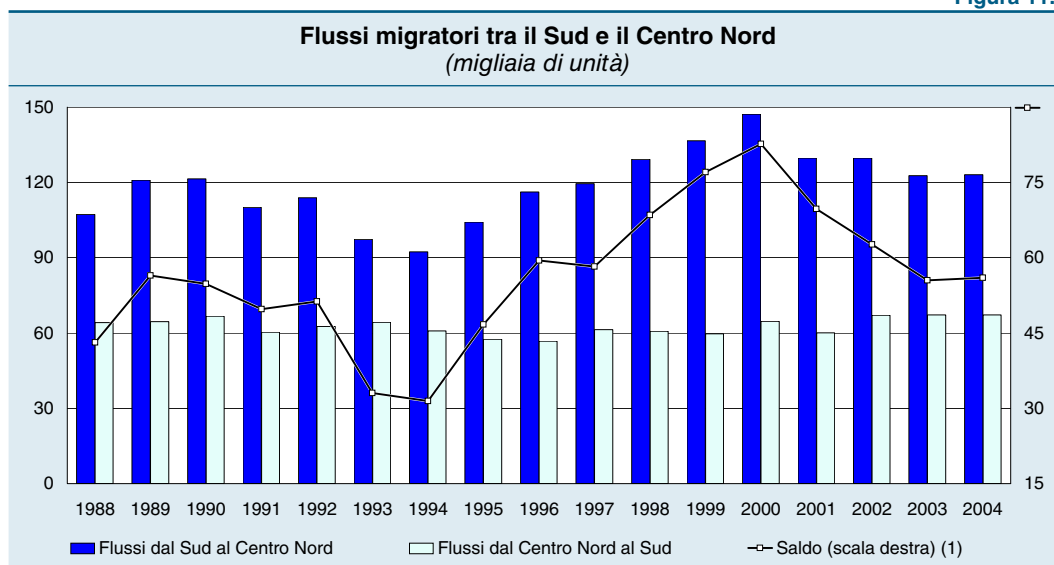
Figura 11.4



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'afflusso dall'estero è stato accompagnato da consistenti movimenti migratori interni. I trasferimenti di residenza dal Mezzogiorno al Centro Nord (che includono peraltro quelli di stranieri che spostano la loro residenza anagrafica) eccedono costantemente quelli in direzione opposta (fig. 11.5); dopo aver toccato livelli minimi nel 1994, sono tornati a crescere fino al 2000, ripiegando negli anni successivi ma

Figura 11.5



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Il saldo è ottenuto come differenza tra i trasferimenti di residenza dal Sud al Centro Nord e quelli di direzione opposta.

attestandosi su livelli alti. Si tratta prevalentemente di persone in età compresa tra i 25 e i 35 anni che si trasferiscono per motivi di lavoro, con un'incidenza crescente delle persone con elevati titoli di studio. Ai flussi registrati dai cambi di residenza si sommano i lavoratori che pur essendosi trasferiti mantengono la residenza nella regione di origine: secondo l'indagine sulle forze di lavoro il saldo tra quanti lavorano al Centro Nord e risiedono nel Mezzogiorno e quanti si muovono in direzione contraria era di circa 120.000 persone nella media del 2006.

Salari e costo della vita

Sulla base dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia, nel settore privato il differenziale negativo delle retribuzioni tra il Mezzogiorno e il Centro Nord, al netto di imposte e contributi sociali, si attestava a circa il 15 per cento nel 2006, a parità di caratteristiche individuali dei lavoratori. Utilizzando i dati amministrativi dell'INPS, che non consentono di tenere conto del titolo di studio, il differenziale nei salari lordi è valutabile nell'ordine del 20 per cento, a parità di sesso, età e nazione di nascita dei lavoratori.

Gli elevati tassi di disoccupazione e di irregolarità suggeriscono che il livello del costo del lavoro nel Mezzogiorno, pur inferiore a quello del Centro Nord, non consenta l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro, dato il perdurante ritardo di produttività dell'area. In presenza di insufficienti meccanismi di flessibilità salariale, le migrazioni contribuiscono a riequilibrare domanda e offerta. Per un cittadino del Mezzogiorno il divario negativo di retribuzione e la minor probabilità di trovare un impiego si traducono in incentivi a cercare un'occupazione al Centro Nord. In senso opposto opera il più elevato costo della vita che si riscontra nelle regioni più avanzate del Paese.

Stime comparate esaustive sui differenziali regionali del costo della vita per il complesso delle famiglie non sono disponibili. Indicazioni parziali possono tuttavia essere ottenute per importanti componenti della spesa (prezzi di locazione delle abitazioni, alimentari, abbigliamento e arredamento). Nel 2006, secondo i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie, gli affitti medi al Centro Nord erano di circa il 30 per cento più elevati di quelli nel Mezzogiorno, a parità di caratteristiche dell'abitazione e di dimensione del comune di residenza. Recenti stime dell'Istat, riferite ai soli capoluoghi di regione, indicano che il livello dei prezzi è più elevato al Centro Nord di circa il 10 per cento per i beni alimentari, del 3 per l'abbigliamento, del 18 per l'arredamento.

Combinando le informazioni sul costo della vita basate sugli affitti, quelle sulle retribuzioni medie e quelle sulla probabilità di trovare un impiego a parità di caratteristiche personali è possibile calcolare un indicatore sintetico del vantaggio relativo di migrare dal Mezzogiorno al Centro Nord. Tale indicatore suggerisce che l'incentivo economico a migrare, più elevato per i lavoratori con meno di 35 anni, è aumentato nel corso degli anni novanta; esso è tornato a scendere nel decennio in corso. In presenza di differenziali salariali relativamente stabili, tale andamento è stato determinato dal divario nei tassi di disoccupazione, che prima si è ampliato e poi si è ridotto, e dal divario nel prezzo degli affitti, che tra i primi anni novanta e i primi anni del decennio in corso è raddoppiato, frenando i flussi verso le regioni del Centro Nord.

Il credito bancario

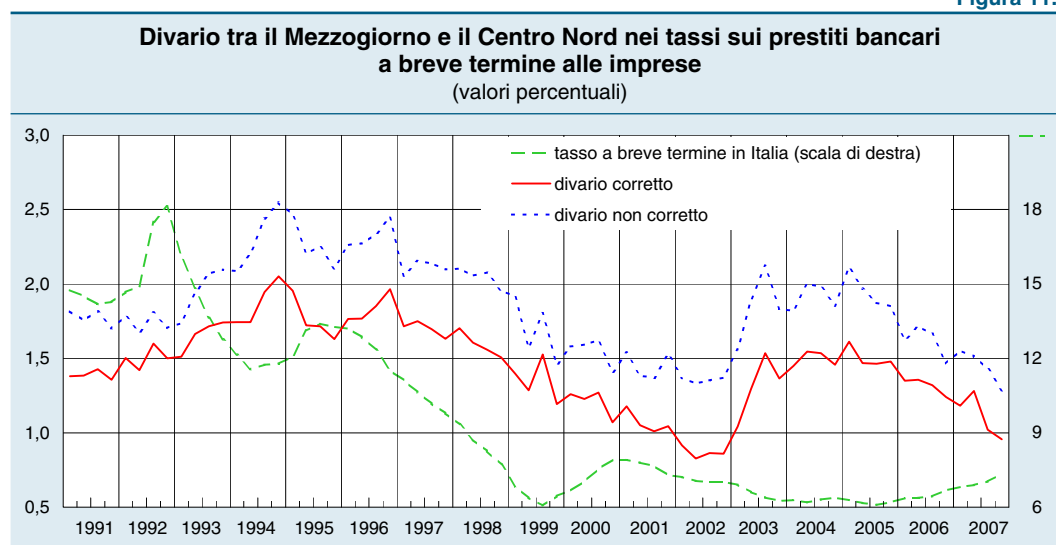
Nel 2007 il credito nel Mezzogiorno è aumentato a ritmi sostenuti (9,2 per cento nell'anno), sebbene abbia subito un rallentamento più marcato rispetto alle altre aree del paese. In particolare, il tasso di crescita dei finanziamenti alle imprese è sceso dal 18,1 al 10,1 per cento, riflettendo la stabilizzazione, su livelli comunque elevati, dei flussi di credito al settore dei servizi. I prestiti all'industria manifatturiera e, soprattutto, al settore delle costruzioni hanno invece continuato a espandersi in misura superiore a quelli delle altre regioni.

Tra il 2003 e il 2007 i prestiti alle imprese nel Mezzogiorno sono aumentati mediamente del 10,7 per cento all'anno, a fronte dell'8,2 per cento di quelli alle imprese del Centro Nord. I differenziali nei tassi di crescita tra le due aree, ampi in tutti i settori di attività, hanno riguardato sia le imprese piccole sia quelle medio-grandi. La crescita è riconducibile a fattori sia di domanda sia di offerta. Il livello storicamente basso del costo dei finanziamenti ha consentito alle imprese meridionali di espandere l'indebitamento, anche per sopperire al modesto aumento delle risorse generate internamente. Le condizioni di offerta sono divenute più favorevoli anche grazie all'attività dei principali gruppi creditizi che negli anni precedenti avevano rafforzato le proprie posizioni nel Mezzogiorno attraverso operazioni di acquisizione.

Nel 2007 il rialzo dei tassi di interesse a breve termine è stato di entità più contenuta nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord; il differenziale del costo del credito tra le due aree si è ridotto di due decimi di punto rispetto all'anno precedente, a 1,3 punti percentuali (alla metà degli anni novanta si collocava sui 2,5 punti percentuali).

Se si calcola il tasso d'interesse medio per le imprese del Mezzogiorno applicando la composizione settoriale e dimensionale dei prestiti erogati alle imprese del Centro Nord (fig. 11.6), il differenziale nel 2007 risulta pari a meno di un punto percentuale. Il divario di costo che permane riflette la più elevata rischiosità delle aziende del Mezzogiorno, riconducibile alle diseconomie esterne che gravano sull'attività produttiva in quell'area. Nelle regioni meridionali la quota di prestiti iscritti a sofferenze ogni anno è strutturalmente superiore a quella del Centro Nord, anche tenendo conto delle caratteristiche produttive della clientela bancaria nelle due aree. Nel 2007, le nuove sofferenze hanno rappresentato l'1,7 per cento dei prestiti nel Mezzogiorno contro lo 0,9 per cento al Centro Nord.

Figura 11.6



Fonte: Centrale dei rischi.

I beni pubblici

La qualità dei beni pubblici risulta in generale inferiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia. I ritardi delle regioni meridionali riguardano sia i servizi in cui le responsabilità della regolamentazione, dell'organizzazione e delle decisioni di spesa sono affidate prevalentemente al governo nazionale, come l'istruzione (cfr. il capitolo 9: *Il mercato del lavoro*) e la giustizia civile, sia quelli in cui è maggiore il decentramento a livello locale.

La giustizia civile. – I tempi necessari per la risoluzione delle controversie sono sensibilmente superiori nei tribunali del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord. Nel 2005 la durata dei procedimenti di primo grado al Sud era pari a 1.124 giorni per la cognizione ordinaria e a 1.011 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza. Tali valori superano quelli dei tribunali del Centro Nord del 42,6 e 74,1 per cento, rispettivamente. I divari permangono anche se si considera il grado di appello (22,7 e 51,5 per cento, rispettivamente).

La litigiosità, misurata dal numero di nuovi procedimenti avviati nell'anno per abitante, risulta significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del Paese. Nel 2005 il numero di nuovi procedimenti di cognizione ordinaria e in materia di lavoro e previdenza avviati era pari nel Mezzogiorno a 2,4 per 100 abitanti, rispetto a 1,2 del Centro Nord. Vi contribuisce la maggiore incidenza nelle regioni meridionali delle cause in materia di lavoro e previdenza.

Le regioni meridionali si caratterizzano anche per la maggiore numerosità degli avvocati (1,8 avvocati per mille abitanti nel Mezzogiorno rispetto a 1,4 del Centro Nord, in media nel periodo 2000-05). Analisi econometriche suggeriscono che il numero di avvocati incide positivamente sul tasso di litigiosità (cfr. il capitolo 10: La struttura produttiva e le politiche strutturali); l'effetto risulta più pronunciato nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

La distribuzione territoriale dei magistrati di tribunale rispetto alla popolazione risulta sbilanciata in favore delle regioni del Mezzogiorno. Elaborazioni condotte su dati del Ministero della Giustizia e del Consiglio superiore della magistratura relativi al 2005 indicano che il rapporto tra numero di magistrati addetti al settore civile e popolazione residente al Sud supera del 28,2 per cento il valore del Centro Nord. La più elevata presenza di magistrati nelle regioni meridionali ne riflette la maggiore litigiosità corrente: il numero di nuovi procedimenti civili avviati nei tribunali rapportato al numero di magistrati addetti al settore civile risultava nel 2005 relativamente omogeneo a livello nazionale, con valori nel Mezzogiorno solo lievemente più elevati rispetto alle altre aree. Tuttavia, i magistrati del Mezzogiorno si trovano oggi a smaltire un carico maggiore rispetto ai magistrati del Centro Nord per l'accumulo di cause pregresse, con potenziali ripercussioni negative sulla durata dei procedimenti.

La sanità. – Il processo di decentramento nel settore della sanità ha determinato l'emergere nelle regioni di modelli organizzativi e gestionali diversi, ai quali sono associati livelli differenziati di efficienza della spesa e di qualità dei servizi. Diversi indicatori segnalano una minore efficienza della spesa e una minore capacità di rispondere alla domanda di servizi sanitari nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro Nord.

La spesa farmaceutica mostra un'ampia variabilità regionale che riflette, almeno in parte, le differenze nelle politiche e negli strumenti di controllo della spesa adottati dalle Regioni. Nel 2006 nel Mezzogiorno la spesa pubblica pro capite, ponderata per i bisogni farmaceutici della popolazione per fascia di età, è stata superiore del 18 per cento a quella rilevabile in media al Centro Nord.

Nel Mezzogiorno si registra un più elevato grado di inappropriatelyzza nelle prestazioni ospedaliere. È meno diffusa la fornitura di prestazioni ad alta complessità. Nei ricoveri ospedalieri, la mobilità in uscita dei pazienti verso regioni diverse da quella di residenza è superiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del Paese.

Alcuni indicatori del grado di inappropriatelyzza elaborati dal Ministero della Salute (la percentuale di parti cesarei sul totale e la percentuale di pazienti dimessi da reparti chirurgici ospedalieri senza aver subito interventi) nel 2004 risultavano superiori alla media nazionale in tutte le regioni del Mezzogiorno. Nello stesso anno, l'indice di complessità dei casi trattati fornito dal Ministero della Salute risultava inferiore alla media nazionale in tutte le regioni meridionali. Nel 2004 il 9,8 per cento dei cittadini del Meridione sottoposti a ricovero aveva scelto ospedali di altre regioni; l'analogo valore per il Centro Nord era pari al 5,2 per cento.

I servizi pubblici locali. – Pur con intensità variabile nei vari settori, il comparto presenta nelle regioni meridionali elementi di arretratezza rispetto al Centro Nord, con riferimento sia alla qualità dei servizi sia all'efficienza delle imprese. L'attuazione delle misure di liberalizzazione e di modernizzazione del settore, introdotte a partire dagli anni novanta, è stata meno efficace nel Mezzogiorno. Il recente sviluppo di operatori di rilevanza nazionale, generalmente multiservizio e quotati in borsa, ha interessato esclusivamente imprese del Centro Nord (cfr. il capitolo 10: *La struttura produttiva e le politiche strutturali*).

Gli indicatori disponibili mostrano che, nel complesso, i cittadini del Mezzogiorno ricevono servizi di qualità inferiore rispetto ai cittadini del Centro Nord. Inoltre, nelle regioni meridionali si registrano maggiori ritardi nel raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale tipici della regolamentazione dei servizi pubblici locali.

Secondo gli indicatori elaborati dall'Istat, nel settore idrico oltre un quarto delle famiglie meridionali denuncia irregolarità nell'erogazione rispetto a un quindicesimo delle famiglie del Centro Nord. Secondo un'indagine effettuata dalla Banca d'Italia, il grado di dispersione della rete idrica nel Mezzogiorno è pari al 53,5 per cento rispetto al 32,3 per cento del Centro Nord. Nel settore dei rifiuti urbani, le regioni meridionali appaiono complessivamente in ritardo nel processo di modernizzazione delle modalità di trattamento e smaltimento dei rifiuti rispetto alle regioni centrali e settentrionali. Nel 2005 la percentuale di raccolta differenziata era pari all'8,7 per cento al Sud rispetto al 19,4 per cento del Centro e al 38,1 del Nord. Alla minore diffusione della raccolta differenziata nel Mezzogiorno si collega il maggiore ricorso in quest'area alla discarica come modalità di smaltimento e l'inferiore dotazione di impianti di termovalorizzazione e di compostaggio. Dall'indagine multiscopo dell'Istat emerge che i trasporti pubblici locali sono utilizzati con minore intensità nel Mezzogiorno e che il grado di insoddisfazione per il servizio è più elevato al Sud che al Centro Nord.

Dall'analisi dei bilanci delle imprese dei servizi pubblici locali emergono indicazioni di minore produttività (nei rifiuti, nel settore idrico e nel trasporto pubblico locale) e di minore redditività (nei rifiuti e nel trasporto pubblico locale) delle imprese del meridione rispetto a quelle del Centro Nord.

Nel settore dei rifiuti si registrano i più rilevanti ritardi nell'attuazione delle riforme e le maggiori manchevolezze rispetto al resto del Paese. Le amministrazioni regionali, alle quali la legge affida compiti fondamentali nella programmazione del ciclo dei

rifiuti e nella realizzazione delle infrastrutture, sono state commissariate in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Nel settore dei trasporti locali le regioni meridionali si caratterizzano per un ancor minore avanzamento del processo di liberalizzazione.

Da un'indagine della Banca d'Italia, effettuata nei capoluoghi di provincia, emerge che le regioni del Mezzogiorno occupano le ultime posizioni nella classifica relativa all'intensità di liberalizzazione del settore che tiene conto delle modalità di affidamento del servizio, dell'eventuale presenza di privati nelle aziende di trasporto e della separazione tra la proprietà di reti e impianti e la gestione.

La dimensione della politica regionale e gli strumenti utilizzati

L'entità della spesa pubblica in conto capitale. – Il complesso della spesa in conto capitale della Pubblica amministrazione destinata al Sud si basa su risorse ordinarie e risorse aggiuntive. Queste ultime si avvalgono di un fondo nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate - 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 europei (con relativo cofinanziamento nazionale), definiti in sede comunitaria. 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 di destinarne il 30 per cento al Sud. Per il complesso della spesa in conto capitale destinata al Sud era stato fissato all'inizio di questo decennio l'obiettivo del 45 per cento sul totale nazionale.

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 mille euro per abitante), di cui 88 miliardi finanziati dalle fonti aggiuntive. Al Centro Nord sono affluiti nello stesso periodo circa 300 miliardi (3,4 per cento del PIL dell'area e circa 900 euro per abitante in media annua). L'ordine di grandezza della spesa in conto capitale aggiuntiva affluita nel Mezzogiorno è simile a quello dell'intervento straordinario nel periodo che va dai primi anni cinquanta ai primi anni novanta (compreso fra lo 0,5 e l'1 per cento del PIL nazionale). Le stime per il 2007 indicano una spesa in conto capitale della Pubblica amministrazione nel Mezzogiorno di circa 22 miliardi di euro, corrispondenti al 35,3 per cento del totale delle erogazioni nazionali.

Nell'ambito della spesa in conto capitale il Mezzogiorno si caratterizza per la quota relativamente elevata dei trasferimenti rispetto agli investimenti diretti (rispettivamente 43,8 e 56,2 per cento, contro 35,2 e 64,8 per cento nel Centro Nord); ciò riflette le maggiori allocazioni per le politiche di incentivazione alle imprese.

L'indicatore elaborato dall'Istituto Tagliacarne (che tiene conto di misure fisiche delle infrastrutture rapportate alle dimensioni dell'area e della popolazione) mostra che le dotazioni di infrastrutture economiche e sociali nel Mezzogiorno ammontavano nel 2004 a circa i due terzi di quelle del Centro Nord. Dall'analisi dei flussi cumulati della spesa per opere pubbliche nei passati 50 anni, rapportati alla popolazione e alle dimensioni del territorio, non emergerebbe invece un divario a sfavore del Mezzogiorno. Tale risultato suggerisce l'esistenza di inefficienze nella spesa in opere pubbliche in quest'ultima area.

Gli strumenti. – La politica regionale si articola in numerosi strumenti di intervento, volti sia a compensare gli svantaggi di localizzazione (incentivi al capitale, al lavoro,

fiscali; governati secondo regole automatiche, valutative o negoziali), sia a realizzare investimenti pubblici (opere pubbliche, servizi alle imprese e alle persone), avvalendosi anche di meccanismi di incentivazione, la “premieria”, ampiamente rivisti nel corso del 2007. Tra gli strumenti di intervento rientrano quelli della cosiddetta programmazione negoziata, volta a promuovere i sistemi di imprenditoria locale e caratterizzata da combinazioni di compensazioni e investimenti pubblici.

I Patti territoriali, strumenti della programmazione negoziata, sono accordi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche e dalle associazioni di categoria di gruppi di comuni limitrofi, facenti parte di aree sottoutilizzate, volti a favorire lo sviluppo locale. Essi usufruiscono di finanziamenti pubblici da utilizzare in larga parte per incentivi agli agenti economici e in minore misura per infrastrutture locali. Dal 1997 sono stati avviati 220 Patti; attualmente, quasi metà della popolazione italiana risiede in un comune appartenente a un Patto (circa l'80 per cento nel Mezzogiorno). Comparando la dinamica dell'occupazione e delle unità locali delle imprese nei comuni appartenenti a un Patto territoriale con quella di comuni simili per caratteristiche socioeconomiche che non hanno aderito a tali iniziative, risulta che nel periodo 1996-2004 la partecipazione a un Patto territoriale non ha avuto effetti significativi sulla crescita dell'occupazione e delle unità locali.

Gli studi effettuati su importanti misure di incentivazione degli investimenti (legge 19 dicembre 1992, n. 488 e legge 23 dicembre 2000, n. 388), per le quali la quota relativa al Mezzogiorno sul totale delle agevolazioni approvate nel periodo 2003-06 era rispettivamente pari all'82,6 e al 98,4 per cento, indicano che l'efficacia degli incentivi è limitata.

Un confronto dell'attività d'investimento delle imprese agevolate dalla legge 488/1992 con quelle che pur avendo richiesto il sussidio non sono state finanziate suggerisce che gli incentivi indurrebbero soprattutto effetti di sostituzione intertemporale nelle decisioni d'investimento. Gli incentivi erogati attraverso il credito d'imposta ex legge 388/2000 sarebbero invece risultati maggiormente efficaci nello stimolare investimenti addizionali. Per questa forma di incentivazione, tuttavia, lo stimolo all'accumulazione sarebbe stato limitato dall'introduzione, dopo meno di due anni dall'avvio, di criteri maggiormente restrittivi per l'accesso all'agevolazione rispetto a quelli originariamente previsti. La limitata efficacia degli incentivi agli investimenti emerge anche dai risultati dell'Indagine sulle imprese industriali della Banca d'Italia relativa al 2005, nella quale agli imprenditori intervistati è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione. Secondo tale indagine l'effetto delle agevolazioni sarebbe nel complesso modesto: per le imprese meridionali gli investimenti addizionali ammonterebbero a circa il 30 per cento dei sussidi ricevuti (10 per cento per le imprese centro settentrionali).

Il nuovo ciclo di programmazione di politica regionale

Il Quadro strategico nazionale. – Nel luglio 2007 la Commissione europea ha approvato la proposta italiana di Quadro strategico nazionale (QSN) che definisce le risorse aggiuntive di cui potrà disporre la politica regionale nel periodo 2007-2013 (decisione CE 13 luglio 2007, n. 3329).

L'allocazione delle risorse previste dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è realizzata attraverso l'individuazione di tre obiettivi: l'Obiettivo convergenza, cui partecipano alcune regioni del Mezzogiorno (Basilicata in regime di *phasing out*, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); l'Obiettivo competitività regionale e occupazione, cui accedono le regioni del Centro e del Nord e le restanti regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in regime di *phasing in*); l'Obiettivo cooperazione territoriale europea, che coinvolge al-

cune città italiane ai fini del potenziamento dell'attività turistica. Ai tre obiettivi sono attribuiti rispettivamente il 72,1, il 26,0 e l'1,8 per cento delle risorse comprensive del cofinanziamento allocate a livello nazionale. Alle regioni del Mezzogiorno sono destinati 47 miliardi di euro (12,3 al Centro Nord), a cui si aggiungono gli stanziamenti del FAS (53,8 miliardi, di cui circa 3 destinati agli Obiettivi di servizio).

Per il periodo di programmazione 2000-06, le risorse comunitarie dell'Obiettivo 1 stanziato in favore del Mezzogiorno sono state pari a circa 1.200 euro per abitante, sostanzialmente allineate a quelle previste per le regioni in ritardo di sviluppo della Germania e inferiori, tra le principali economie europee, solo alle risorse stanziato per le regioni spagnole (circa 1.700 euro per abitante). Secondo le informazioni della Commissione europea, riferite al 2006, la percentuale dei fondi strutturali erogati nel Mezzogiorno era inferiore a quelle registrate in Spagna e Germania e superiore, nell'Europa dei 15, a quella della sola Grecia. In base ai dati del Ministero dello Sviluppo economico, a fine 2007 i pagamenti totali rappresentavano l'81 per cento della somma del contributo comunitario e del relativo cofinanziamento nazionale (a fine 2005 la quota era pari al 54 per cento).

Gli obiettivi di servizio. – Il precedente periodo di programmazione aveva introdotto un meccanismo di “premieria”, che destinava risorse addizionali alle amministrazioni che avessero raggiunto determinati obiettivi. Anche a supporto del monitoraggio di tale meccanismo era stato costruito un ampio set di indicatori; quelli specificamente adoperati nella “premieria” si riferivano soprattutto a innovazioni di tipo procedurale nell'azione amministrativa. Il QSN 2007-2013 rafforza il meccanismo di “premieria” e ne modifica la logica, prendendo in esame l'effettiva performance in quattro ambiti di servizio: istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani, servizi idrici. Al meccanismo partecipano tutte le regioni del Mezzogiorno e, limitatamente al primo ambito, anche il Ministero dell'Istruzione.

Tavola 11.2

Obiettivi di servizio	
AMBITI	INDICATORI
Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione	Riduzione dell'abbandono scolastico. Quota di giovani con età compresa tra i 18 e i 24 anni, con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative Percentuale degli studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella lettura Percentuale degli studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella matematica
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido sul totale dei comuni della regione Bambini fino ai tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido sul totale della popolazione tra 0 e 3 anni Anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione di età superiore a 64 anni
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti Quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost (ex D.lgs 217/06)
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale Abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario e terziario, rispetto agli abitanti equivalenti totali urbani della regione

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico.

La performance è misurata da undici indicatori quantitativi (tav. 11.2), con un momento di verifica preliminare al 2009 e uno finale al 2013. Le risorse "premiali" sono ripartite equamente tra i diversi ambiti e per ciascun indicatore è fissato un valore obiettivo comune a tutte le regioni, assunto come standard minimo. Per tenere conto dell'eterogeneità delle condizioni di partenza in ciascuna regione e per ciascun singolo indicatore, vi è la possibilità di invocare una "clausola di flessibilità". In base a questa, il premio è ottenibile da una regione se, per un massimo di quattro indicatori (non tutti appartenenti allo stesso ambito), alla verifica del 2013 sia stato colmato almeno il 60 per cento della distanza tra il valore di partenza e il valore obiettivo. Anche tenendo conto di tale clausola, alcune simulazioni condotte con riferimento agli indicatori per i quali si dispone di una serie storica pregressa segnalano come il raggiungimento degli obiettivi minimi comporti una significativa accelerazione rispetto alle tendenze del passato, con differenze notevoli tra regioni.

La misurazione della performance effettiva di importanti servizi pubblici sulla base di indicatori oggettivi, e non sulla base di quanto dichiarato dalle amministrazioni interessate, rappresenta un'importante innovazione atta a diffondere una logica amministrativa orientata al risultato più che alle procedure formali. In molti degli ambiti considerati è tuttavia necessario che anche la politica ordinaria sia riformata e riorientata al risultato. Possibili distorsioni possono discendere dall'incentivo a considerare solo gli aspetti misurati dagli indicatori a discapito di altri. Un importante contributo all'efficacia dell'iniziativa potrà derivare da una adeguata conoscenza del meccanismo di "premialità" da parte delle popolazioni direttamente interessate.