



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA

*IL DIVARIO NORD-SUD:
SVILUPPO ECONOMICO E INTERVENTO PUBBLICO
Le implicazioni di policy*

Roberto Torrini

Centro Convegni Ciampi

Roma, 20 giugno 2022

Due debolezze e un circolo vizioso

- **Un sistema produttivo debole e sottodimensionato**
 - **Un'azione pubblica nell'insieme non adeguata:**
 - I ritardi nelle infrastrutture e nella quantità e qualità dei servizi pubblici amplificano le debolezze del settore privato
 - **A loro volta le debolezze del settore privato:**
 - Limitano le risorse locali per la produzione di beni pubblici
 - Accrescono la dipendenza dell'economia dal settore pubblico
 - Tendono a distorcere le finalità dell'intervento pubblico, riducendone l'efficacia
 - **Ne deriva un circolo vizioso da spezzare**
-

Agire su entrambi le debolezze

- **È prioritario il miglioramento della qualità delle politiche pubbliche** nei primari ambiti di competenza dello Stato e degli enti territoriali
 - **«lo Stato deve innanzitutto migliorare se stesso»**
 - *È solo in parte un problema di risorse, vi incidono problemi gestionali e organizzativi*
 - **Occorrono politiche per il rafforzamento del tessuto produttivo.** Fondamentale la qualità del loro disegno e attuazione
-

Il sistema produttivo: le città

- **A livello globale è cresciuto il ruolo trainante delle aree metropolitane nel guidare i processi di sviluppo:**
 - fenomeni di polarizzazione
 - indebolimento dei processi di diffusione dello sviluppo
 - **Le città del Mezzogiorno:**
 - **gravi ritardi** infrastrutturali e nella qualità dei servizi, **ne limitano la capacità di favorire le agglomerazioni produttive e di attrarre i lavoratori più qualificati**
 - **Necessari interventi per favorire i collegamenti** delle città del Sud con il Nord e gli altri paesi e tra città dello stesso Sud
 - **Fondamentale accrescere la qualità complessiva dei servizi**, comprese le infrastrutture di ricerca e formazione, per renderle luoghi attrattivi
-

Il sistema produttivo: le imprese

- **Sistema imprenditoriale debole:**

- specializzazione in servizi a basso valore aggiunto, bassa incidenza della manifattura
- prevalenza di microimprese
- minor qualità media del management e ritardi nelle tecnologie digitali

- **Due strade complementari:**

- **Politiche di attrazione di investimenti dal resto del paese e**

dall'estero: ciò richiede il miglioramento del contesto, ma anche specifiche strategie a livello nazionale

- **Miglioramento del tessuto produttivo locale:**

- **Riordino del sistema degli incentivi:** definizione delle finalità, riduzione delle sovrapposizioni degli strumenti, valutazione
 - **Interventi mirati** a promuovere l'acquisizione di **competenze manageriali**
 - Strutture dedicate al **trasferimento tecnologico e all'innovazione**
-

Il sistema produttivo: il finanziamento

- **Le imprese presentano un più basso grado di finanziarizzazione che riflette le peggiori condizioni di accesso al credito**
 - **Le peggiori condizioni di accesso al credito dipendono da:**
 - **Fragilità e maggior rischiosità delle imprese meridionali**
 - **Fattori di contesto:** es. funzionamento del sistema giudiziario, che rende più lento e costoso il recupero crediti. Occorre intervenire.
 - **Strumenti specifici:**
 - **Le garanzie pubbliche alle PMI svolgono un ruolo importante.** Possono essere migliorate nel disegno.
 - **Interventi per accrescere le competenze finanziarie delle imprese:**
 - Per favorire una **comunicazione trasparente** delle loro condizioni economiche al sistema finanziario
 - Per facilitarne l'**accesso a strumenti finanziari alternativi** al credito come mini-bond, basket bond, private equity e venture capital
-

Il mercato del lavoro

- **Bassa partecipazione, soprattutto femminile, e bassa domanda di lavoro, dati i livelli di produttività e dei salari:**
 - La redditività media delle imprese è più bassa nonostante il ricorso al sommerso ampli i differenziali retributivi rispetto al Centro Nord
 - **Politiche per l'offerta di lavoro:**
 - **Per la partecipazione femminile si può agire su istruzione e servizi**, ma parte della minor partecipazione dipende anche dalle minori occasioni di lavoro
 - **Politiche per accrescere la domanda di lavoro. Le opzioni possibili:**
 - **Sgravi contributivi** possono accrescere la domanda di lavoro e ridurre il sommerso, salvaguardando le retribuzioni nette. Problema: sgravi generalizzati ostacolati dalla giurisprudenza europea
 - **Maggior flessibilità contrattuale** per tener conto dei divari territoriali di produttività e nelle condizioni del mercato del lavoro
-

L'azione pubblica: i servizi dello Stato

- **Gravi ritardi sia per i servizi sotto la responsabilità dello Stato centrale sia per quelli gestiti dagli enti territoriali**
 - **Per i servizi dello Stato è necessaria una «gestione attiva», con interventi specifici orientati dai risultati conseguiti a livello territoriale:**
 - **Giustizia:** definizione di obiettivi di performance qualitativi e quantitativi per i singoli uffici giudiziari, monitoraggio dei risultati conseguiti e azioni correttive su organizzazione e/o risorse
 - **Scuola:** utilizzo dei risultati dei test Invalsi per guidare interventi su scuole e studenti con ritardi formativi
 - **Università:** più risorse ordinarie per l'intero sistema e potenziare interventi perequativi per tener conto della capacità contributiva dei territori; valutazione e i meccanismi incentivanti da preservare.
Esempio virtuoso anche per altri tipi di intervento pubblico
-

L'azione pubblica: i servizi degli enti territoriali

- **Pesano specifiche fragilità, più gravi per le grandi città:**
 - **Risorse finanziarie:**
 - **bassa base imponibile**
 - **difficoltà di riscossione**
 - **peso delle condizioni finanziarie pregresse**
 - **inadeguatezza dei meccanismi perequativi**, dovuti anche ai ritardi nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni
 - **Minor qualità e riduzione delle risorse umane**
 - **Carenze nell'organizzazione dei servizi e minore ricorso alle tecnologie digitali**
- **Necessari meccanismi perequativi adeguati, accompagnati da:**
 - **monitoraggio dei risultati e sistemi di finanziamento incentivanti**
 - **prevenzione del formarsi di squilibri finanziari**



«Promuovere una autonomia responsabile»

La qualità dell'azione pubblica: programmazione e realizzazione delle opere

- **Le fragilità descritte si riflettono su una minor capacità di programmazione e realizzazione degli investimenti**, che riduce anche l'efficacia nell'uso dei fondi per le politiche di coesione
 - **Vi incide anche la complessità degli assetti istituzionali** e le difficoltà di coordinamento tra livelli di governo e tra le amministrazioni
 - Necessario un **rafforzamento del ruolo e capacità di assistenza delle strutture centrali**, nell'indirizzare e accompagnare l'azione degli enti territoriali, oltre al miglioramento delle amministrazioni territoriali
-

Un ruolo più attivo dello Stato centrale

- **Molte delle indicazioni fornite auspicano un ruolo più forte dello Stato centrale:**
 - Gestione attiva dei servizi forniti direttamente (istruzione e giustizia)
 - Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, meccanismi perequativi, monitoraggio dei risultati e sistemi di finanziamento incentivanti
 - Coordinamento e assistenza nella programmazione e realizzazione degli investimenti
 - **Questo richiede un rafforzamento delle strutture centrali, a loro volta non prive di debolezze anche in termini di risorse**
 - **Occorre consapevolezza del ruolo chiave delle amministrazioni:**
«Le amministrazioni come input fondamentale della funzione di produzione di un'economia moderna»
-

PNRR: leva del cambiamento

- **Molti dei temi trattati sono al centro degli interventi già previsti dal PNRR:**
 - **Investimenti** (infrastrutture, digitalizzazione della PA, ricerca....),
 - **Riforme** (giustizia, PA)
 - **Nel decennio, PNRR, Fondi strutturali e Fondo di sviluppo e coesione mettono in campo oltre 200 miliardi per il Sud, in media 6% all'anno del PIL del Mezzogiorno**
 - **Richiesto un miglioramento deciso nella capacità di programmazione e realizzazione e delle amministrazioni**
 - **PNRR, come esempio innovativo di intervento pubblico**
 - *Individua obiettivi specifici anche per i programmi a gestione locale*
 - *Delinea gli interventi per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione*
 - *Stabilisce traguardi e scadenze, e un sistema capillare di monitoraggio*
-



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA