



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia

Seminari e convegni
Workshops and Conferences

giugno 2010

numero

4



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia

Seminari e convegni
Workshops and Conferences

Il volume raccoglie i contributi presentati al Convegno su “Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia” tenutosi a Roma il 26 novembre 2009. L’organizzazione del convegno è stata curata da Luigi Cannari, Raffaella Bisceglia e Carlo Muscariello. Il volume degli atti è stato curato da Luigi Cannari e Daniele Franco, con la collaborazione editoriale di Raffaella Bisceglia.

Copie di questo volume possono essere richieste a:

Banca d’Italia
Biblioteca
Via Nazionale, 91
00184 Roma
Italia

Il testo è disponibile anche nel sito internet: www.bancaditalia.it

Le opinioni espresse in questo libro sono personali e non impegnano la responsabilità della Banca d’Italia.

Finito di stampare nel mese di giugno 2010 presso il Centro Stampa della Banca d’Italia in Roma

© 2010 Banca d’Italia

Indice

Presentazione del Presidente della Repubblica G. Napolitano.....	V
Intervento d'apertura del Governatore della Banca d'Italia M. Draghi.....	VII
L'economia del Mezzogiorno	
D. Franco.....	1

Sessione 1

IL SETTORE PRIVATO

1. Il capitale sociale	
G. Barone e G. de Blasio.....	17
2. La difficoltà di fare impresa	
M. Bianco e F. Bripi.....	25
3. Il sistema finanziario	
L. Cannari e G. Gobbi.....	51
Discussione	
M. Onado.....	61
C. Trigilia.....	65

Sessione 2

L'AZIONE PUBBLICA

4. Gli aiuti alle imprese	
G. de Blasio e F. Lotti.....	71
5. L'istruzione	
P. Cipollone, P. Montanaro e P. Sestito.....	77
6. La sanità	
D. Alampi, G. Iuzzolino, M. Lozzi e A. Schiavone.....	105

7. I servizi pubblici locali	
M. Bianco e P. Sestito	129

Discussione

M. Bordignon.....	143
A. Laterza	151

Sessione 3

POLITICHE NAZIONALI O REGIONALI?

8. Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali	
A. Staderini, E. Vadalà.....	157

9. Quali politiche per il Mezzogiorno?	
L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini.....	169

Discussione

F. Barca.....	173
A. Mancurti.....	181

Tavola rotonda

I. Visco (<i>moderatore</i>).....	191
S. Rossi.....	195
E. Giovannini.....	199
I. Lo Bello.....	201
M. Salvati.....	205
G. Tabellini.....	213

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Giorgio Napolitano

Ho seguito con particolare interesse, nel novembre 2009, il Convegno su “Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia” indetto dalla nostra Banca centrale, non solo per l’impegno da me rivolto nel passato a quella tematica e per la convinzione che il prestarvi la massima attenzione sia parte non trascurabile del mio attuale mandato istituzionale, ma anche perché si è trattato di un Convegno molto diverso da altri. Non è certo mancato il libero dibattito o il confronto delle opinioni, ma l’elemento caratterizzante è stato costituito dalla presentazione dei risultati delle ricerche condotte, con grande competenza e serietà, e in modo non frettoloso e sbrigativo, dall’interno della Banca d’Italia. La pubblicazione degli atti del Convegno consente ora di ripercorrere con cura quei contributi, che risultano davvero altamente apprezzabili.

Come in alcuni interventi nella discussione si è sottolineato, colpisce anche l’originalità degli angoli visuali e dei campi d’indagine prescelti: si è dinanzi ad analisi non convenzionali, ad argomentazioni non ripetitive e non scontate.

Di un apporto come quello così offerto dalla Banca d’Italia c’era certo bisogno. Si sono infatti venute da tempo manifestando pesanti carenze di attenzione, di riflessione, di impegno strategico attorno alla questione del ritardo del Mezzogiorno, del persistente e aggravato divario tra Nord e Sud. Si è perfino diffusa una sorta di stanchezza non solo politica ma intellettuale per la difficoltà di uscire dal circolo vizioso di approcci e tentativi risultati inconcludenti (o almeno, di certo non risolutivi), di individuare nuove vie per riproporre la questione del Mezzogiorno e per affrontarla concretamente con prospettive di successo. Il Convegno della Banca d’Italia ha efficacemente reagito a questa vera e propria deriva.

Nel suo intervento di apertura, il Governatore Draghi ha rilevato innanzi tutto il dato drammatico di un divario, rispetto al PIL pro capite del Centro Nord, che è rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi trent’anni. “Il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo; rimane il territorio arretrato più esteso e più popoloso dell’area dell’Euro”. E si tratta di un dato da considerare nel suo insieme, pur non trascurando le sensibili differenziazioni che si presentano all’interno del Mezzogiorno e anche di sue singole regioni.

Un accento nuovo è caduto, con le ricerche della Banca d’Italia e col Convegno, su due aspetti della questione. Il primo: l’importanza, finora sottostimata, del divario di capitale sociale tra Nord e Sud. Al di là di difficoltà e riserve circa la definizione di “capitale sociale”, è apparsa largamente condivisa la necessità di guardare più attentamente – superando una lettura troppo economicistica del Mezzogiorno – “alla cultura, alla società e alle istituzioni”, di considerare seriamente il livello di cultura civica, l’incidenza di “norme informali condivise, di regole di comportamento socialmente approvate che favoriscono la cooperazione, sostengono la fiducia negli altri”. Naturalmente, pesano a questo proposito condizionamenti storici di assai lungo periodo (come mise in rilievo la nota ricerca del Putnam), e se ci si deve proporre di non restarne, nel Sud, più che mai prigionieri, occorre sforzarsi di individuare le strade da battere per far crescere in tempi ragionevoli il capitale sociale nelle regioni meridionali. E qui non ci si può non misurare con strozzature istituzionali e anche, come ha suggerito il prof. Trigilia, con la “dimensione specificamente politica” degli ostacoli che occorrerebbe rimuovere.

L’altro aspetto emerso con forza nuova dal Convegno è quello dei limiti insuperabili delle politiche regionali e del ruolo cruciale delle “politiche generali che hanno obiettivi riferiti a tutto il paese”, ma che “producono effetti diversi a seconda della qualità delle amministrazioni e del

contesto territoriale” (Draghi). Declinare le politiche generali in modo sapiente sul territorio, tenendo conto cioè dei loro diversi “potenziali di applicazione” nel Nord e nel Sud del paese, è certamente compito arduo: ma si può eluderlo, o bisogna provarsi a perseguirlo? Se obbiettivo fondamentale dev’essere quello di migliorare nel Mezzogiorno la qualità di servizi e prestazioni essenziali che debbono avere lo stesso livello in tutto il paese, conviene in effetti riflettere bene sul quel che mostrano ricerche davvero illuminanti come quelle condotte in Banca d’Italia sull’istruzione e sulla sanità. In quei due campi, si sottolinea, a parità di risorse assegnate alle Regioni del Nord e del Sud, ha inciso negativamente in misura determinante, nel Sud, il loro diverso impiego: concentrato – ad esempio, in campo sanitario, sulle componenti ospedaliera e farmaceutica. E in certe vere e proprie distorsioni si sono rispecchiate disfunzioni, o prassi fuorvianti, delle amministrazioni regionali e locali, e anche sedimentazioni profonde di comportamenti collettivi impropri.

In sostanza, non si tratta di ripartire da zero – e utile è perciò il riferimento, critico ma non liquidatorio, sviluppato nel Convegno da Fabrizio Barca e da altri, all’esperienza recente della “nuova programmazione” – ma di assumere problematicamente il “da farsi” per il Mezzogiorno, facendo leva su una nuova e più ricca base informativa e conoscitiva e rilanciando il senso dell’interesse generale che è in giuoco col trascinarsi di un irrisolto e ancor più acuto divario tra Nord e Sud. “Abbiamo tutti bisogno dello sviluppo del Mezzogiorno”: questo è stato il messaggio di fondo, nelle parole del Governatore. E Bordignon ha aggiunto: “Il Mezzogiorno rappresenta un terzo del paese e presenta risorse sottoutilizzate molto maggiori. Difficile che il paese nel suo complesso possa riprendere un sentiero di crescita senza il Sud”.

Sì, se all’inizio degli anni sessanta la questione poteva porsi nei termini di un auspicabile superamento del dualismo di sviluppo dell’economia italiana, oggi il Mezzogiorno appare – come pure si è detto nel Convegno della Banca d’Italia – “un’area in difficoltà in un paese in difficoltà”, una delle facce della bassa crescita del paese e una delle leve del necessario rilancio, a ritmo sostenuto, del suo sviluppo complessivo. È questa la visione che dovrebbe guidare anche innovazioni di sistema importanti come quella messa in cantiere con il progetto del “federalismo fiscale”. E dal momento – aggiungo – che questo volume vede la luce in una fase già avanzata del programma per la celebrazione del 150° dell’Unità d’Italia, mi auguro che dall’impegno della Banca d’Italia sul tema del Mezzogiorno venga una spinta a riconoscere pienamente che non possiamo consentirci il lusso del lasciar incancrenire quella che è rimasta la più grave incompiutezza del nostro processo nazionale unitario.

Roma, maggio 2010

Giorgio Napolitano

INTERVENTO D'APERTURA DEL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Mario Draghi

L'interesse e l'impegno della Banca d'Italia in quella che un tempo si sarebbe detta la "questione meridionale" sono di antica data. Donato Menichella, Governatore della Banca dal 1948 al 1960, fu nel ristretto gruppo di nuovi meridionalisti che, fondando la Svimez nel 1946, avviarono l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Gli economisti di questo Istituto hanno continuato da allora a sviluppare le loro analisi sui divari territoriali.

Un sentiero di crescita più elevato di quello dello scorso decennio è essenziale per la stabilità finanziaria; per abbattere il debito pubblico; per potenziare le nostre infrastrutture: l'istruzione, la protezione sociale, la giustizia; per ridurre il prelievo fiscale. Questo è lo scopo delle ricerche che presentiamo oggi: riesaminare il problema che ha segnato la storia economica d'Italia fin dalla sua Unità. Abbiamo tutti bisogno dello sviluppo del Mezzogiorno.

Da lungo tempo i risultati economici del Mezzogiorno d'Italia sono deludenti. Il divario di PIL pro capite rispetto al Centro Nord è rimasto sostanzialmente immutato per trent'anni: nel 2008 era pari a circa quaranta punti percentuali. Il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo; rimane il territorio arretrato più esteso e più popoloso dell'area dell'euro.

Il processo di cambiamento è troppo lento. Mentre le altre regioni europee in ritardo di sviluppo tendono a convergere verso la media dell'area, il Mezzogiorno non recupera terreno. I flussi migratori verso il Centro Nord sono di nuovo ingenti, coinvolgono molti giovani anche con elevati livelli di scolarizzazione, impoveriscono il capitale umano del Sud. Il tasso di attività nel mercato del lavoro resta tra i più bassi d'Europa, soprattutto per i giovani e per le donne. Un quinto del lavoro è ancora irregolare, più del doppio che nel Centro Nord, che pure presenta valori superiori a quelli di Francia, Germania e Regno Unito.

L'integrazione del Mezzogiorno nel sistema economico internazionale è modesta; da questa area, escludendo la raffinazione dei prodotti petroliferi, viene meno di un decimo delle esportazioni italiane. La crisi internazionale ha quindi trasmesso i suoi impulsi soprattutto attraverso la catena di subfornitura che si origina dalle imprese del Centro Nord; anche al Sud si sono allungati molto i termini di pagamento, sono peggiorate le condizioni di accesso al credito.

Nel 2008 la contrazione del PIL meridionale è stata più severa di quella del Centro Nord: -1,4 contro -0,9 per cento. Nel secondo trimestre del 2009 l'occupazione è calata nel Mezzogiorno del 4,1 per cento rispetto all'anno precedente; nel Centro Nord è scesa dello 0,6 per cento. Il divario riflette anche la minore tutela offerta in concreto dalla Cassa integrazione guadagni al Sud a causa della differente struttura produttiva. Il Mezzogiorno sconta la debolezza della sua economia.

Il divario tra il Sud e il Centro Nord nei servizi essenziali per i cittadini e le imprese rimane ampio. Le analisi che presentiamo oggi rivelano scarti allarmanti di qualità fra Centro Nord e Mezzogiorno nell'istruzione, nella giustizia civile, nella sanità, negli asili, nell'assistenza sociale, nel trasporto locale, nella gestione dei rifiuti, nella distribuzione idrica. In più casi – emblematico è quello della sanità – il divario deriva chiaramente dalla minore efficienza del servizio reso, non da una carenza di spesa. Svolgere un'attività produttiva in Italia è spesso più difficile che altrove,

anche per la minore efficacia della Pubblica amministrazione; nel Mezzogiorno queste difficoltà si accentuano.

Grava su ampie parti del nostro Sud il peso della criminalità organizzata. Essa infiltra le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile. La Banca ha messo risorse di analisi a disposizione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, per una indagine sul costo economico della criminalità.

Alla radice dei problemi del Sud stanno la carenza di fiducia tra cittadini e tra cittadini e istituzioni, la scarsa attenzione prestata al rispetto delle norme, l'insufficiente controllo esercitato dagli elettori nei confronti degli amministratori eletti, il debole spirito di cooperazione: è carente quello che viene definito "capitale sociale". Questi elementi richiedono una maggiore attenzione da parte di economisti e statistici. Accurate informazioni quantitative su questi fenomeni, sulla loro evoluzione nel tempo, sono essenziali per valutare quali innovazioni, anche istituzionali, siano in grado di modificare lo stato delle cose.

I nostri dati mostrano che non ci sono marcate divergenze nell'andamento del credito bancario tra il Centro Nord e il Mezzogiorno. Con la crisi i prestiti alle famiglie hanno rallentato fortemente in entrambe le aree territoriali, continuando tuttavia a crescere di più al Sud. I prestiti alle imprese e il costo del credito hanno avuto, pur partendo da livelli diversi, dinamiche simili nelle due aree. Vale anche per il Sud la considerazione che andiamo facendo dall'inizio dell'anno con riferimento all'intero sistema bancario italiano: in questi tempi di straordinaria difficoltà per le imprese è anche sulla capacità dei banchieri di valutare e selezionare il merito di credito con prudente lungimiranza che si giocano le sorti delle nostre imprese migliori e della nostra competitività nel lungo periodo.

I divari tra Centro Nord e Mezzogiorno, che permangono nelle condizioni di accesso al credito e nel costo dei finanziamenti, sono dovuti in larga misura alla diversità strutturale delle economie reali e alla maggiore debolezza nel Mezzogiorno delle istituzioni che tutelano il rispetto dei contratti. Nascono nel Sud tante nuove banche quante ne nascono nel resto d'Italia, tenuto conto dei pesi economici relativi.

Le politiche regionali – quelle esplicitamente finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree in ritardo, con interventi specifici – nell'ultimo decennio si sono volte anche all'obiettivo di innalzare il capitale sociale, attraverso miglioramenti nella trasparenza informativa, nella rendicontazione, nel controllo e nella valutazione dei risultati dell'azione pubblica, ma hanno ottenuto risultati scarsi. Ne hanno indebolito l'azione i localismi, la frammentazione degli interventi, la difficoltà di individuare le priorità, la sovrapposizione delle competenze dei vari enti pubblici.

Se ne può trarre un insegnamento: le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree.

Politiche pubbliche uniformi producono infatti effetti diversi a seconda della qualità delle amministrazioni e del contesto territoriale. Nel definire la normativa e le risorse si deve tenere

conto di questi aspetti; si devono anche prevedere meccanismi correttivi, che operino quando la qualità del servizio fornito alla collettività è inadeguata. È un assunto che può essere illustrato con tanti esempi, come emergerà dal Convegno. Nel caso dell'istruzione, dove varie iniziative sono già in corso, non si può non tenere conto della minore capacità delle scuole e delle università del Sud di stimolare l'apprendimento degli studenti: occorre studiare incentivi e introdurre valutazioni volti a migliorare l'efficienza di ciascun istituto, ma anche prevedere un potenziamento delle attività didattiche per gli studenti che ne abbiano bisogno.

Considerazioni analoghe possono essere effettuate per il mercato del lavoro. Un assetto normativo e contrattuale che consente elevati tassi di occupazione in molte regioni d'Italia si accompagna nel Mezzogiorno con tassi di occupazione tra i più bassi d'Europa. In alcune regioni il rapporto tra occupati e cittadini in età lavorativa è inferiore al 45 per cento; in alcune i lavoratori irregolari superano il 20 per cento del totale. Una maggiore articolazione dell'assetto generale in relazione alle situazioni locali attraverso lo sviluppo della contrattazione integrativa può contribuire ad accrescere l'occupazione e a ridurre lo spreco di risorse umane.

Ma c'è un altro motivo per concentrare l'attenzione sulle politiche generali: la spesa pubblica primaria che viene convogliata a vario titolo nel Sud è imponente al confronto delle risorse utilizzate per le politiche regionali, che ne rappresentano solo il 5 per cento. Oggi una politica che persegue l'obiettivo di accelerare lo sviluppo del Mezzogiorno non deve sovrapporsi alle politiche generali; deve essere in primo luogo la consapevole e sapiente declinazione di queste ultime sul territorio.

Questo è dunque il messaggio che la nostra ricerca affida alla discussione: affinché il Mezzogiorno diventi questione nazionale, non retoricamente ma con ragionato pragmatismo, ogniquale volta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre ex ante adeguati correttivi. Interventi di politica regionale tradizionale potranno dare un contributo solo se congegnati in coerenza con gli interventi generali.

Le nostre analisi mostrano che i sussidi alle imprese sono stati generalmente inefficaci: si incentivano spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque; si introducono distorsioni di varia natura penalizzando frequentemente imprenditori più capaci. Non è pertanto dai sussidi che può venire uno sviluppo durevole delle attività produttive.

Insomma, occorre investire in applicazione, piuttosto che in sussidi. Tradurre questa impostazione in atti concreti di governo non è facile. Si deve puntare a migliorare la qualità dei servizi forniti da ciascuna scuola, da ciascun ospedale e tribunale, da ciascun ente amministrativo o di produzione di servizi di trasporto o di gestione dei rifiuti. Per questo è, innanzi tutto, necessario misurare e valutare i risultati dell'azione pubblica, in ogni campo, dalle grandi opere infrastrutturali fino alla performance del singolo addetto. I lavori presentati oggi danno conto di alcuni progressi compiuti in tale direzione. Molto resta da fare.

Servono rilevazioni indipendenti, sistematiche, frequenti, su cui misurare i progressi delle amministrazioni, stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche. "Conoscere per deliberare" è massima aurea, dall'attualità permanente, che dobbiamo al primo Governatore della Banca d'Italia nel paese liberato, Luigi Einaudi.

Ovviamente, occorre poi deliberare. Si tratta di reimpostare norme e prassi antiche. Spostando l'enfasi dalla quantità delle risorse alla qualità dei risultati e facendo fruttare le risorse che ci sono già, che i bilanci pubblici trasferiscono dalle aree più ricche. I lavori presentati oggi

mostrano che i margini per un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche sono significativi, in particolare nel Mezzogiorno. La spesa pubblica pro capite per i farmaci è per esempio in questa area largamente maggiore che al Centro Nord. Nel contempo, bisognerebbe riconoscere e premiare il merito di coloro che servono il paese con distinzione in un ambiente particolarmente difficile.

Con il federalismo fiscale la maggiore autonomia si coniuga con una maggiore responsabilità: sarà un'occasione per rendere più efficace l'azione pubblica solo se l'imposizione e la spesa a livello decentrato premieranno l'efficienza, solo se gli amministratori locali saranno capaci di indirizzare le risorse verso gli usi più produttivi e le priorità più urgenti. Nel Sud questi obiettivi sono più difficili da raggiungere, ma se raggiunti i benefici saranno grandi, probabilmente maggiori che nel resto del paese. Altrimenti i divari si aggraveranno.

A Sud come a Nord lo scopo del nostro agire deve essere garantire la funzione pubblica per eccellenza, quella che definisce una cornice e un clima uniformi nel paese: scuole, ospedali, uffici pubblici che assicurino standard comuni di servizio da un capo all'altro d'Italia.

L'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

*Daniele Franco**

Le ricerche condotte in Banca d'Italia affrontano la questione del ritardo economico del Mezzogiorno sotto vari profili. I saggi inclusi nel volume *Mezzogiorno e politiche regionali* (2009)¹ esaminano: il ruolo di salari, prezzi e contrattazione; alcuni aspetti degli effetti economici della criminalità e dell'economia sommersa; l'importanza del capitale pubblico e dei servizi pubblici per la competitività dell'area; alcune esperienze straniere in materia di politiche di convergenza; alcuni aspetti del comportamento di famiglie e imprese; i legami tra il processo di decentramento e le politiche territoriali.

Nei capitoli successivi di questo volume l'analisi si concentra invece, in forma più sintetica, sulle carenze di capitale sociale (inteso come insieme di norme e regole condivise che facilitano la cooperazione tra i membri di una società), sulle difficoltà che le imprese incontrano nell'operare nel Mezzogiorno, sul ruolo del sistema finanziario (sviluppando i lavori inclusi in Cannari e Panetta, 2006), sull'efficacia degli aiuti alle imprese (oggetto di analisi anche in de Blasio e Lotti, 2008), sul ruolo della finanza pubblica e delle politiche regionali. Una particolare attenzione è dedicata alla valutazione della qualità di importanti servizi pubblici: istruzione, sanità, giustizia civile, servizi pubblici locali. Le carenze nella disponibilità di buoni servizi influenzano infatti pesantemente, oltre che la qualità della vita nelle regioni meridionali, il processo di convergenza economica.

I lavori mirano a fornire analisi e valutazioni quantitative che possano essere di aiuto nella definizione delle politiche pubbliche, evidenziando le principali differenze esistenti tra il Mezzogiorno e il resto del paese sotto il profilo economico e sotto il profilo del ruolo e delle dimensioni dell'azione pubblica. Sebbene consapevoli della varietà di situazioni esistenti all'interno del Mezzogiorno, che non può essere considerato come una realtà omogenea, le differenze tra le regioni meridionali e ancor di più quelle tra le province o le città non vengono qui approfondite. I contributi sono in genere molto sintetici; essi rinviano il lettore interessato ad approfondire gli argomenti a studi più dettagliati, pubblicati o in corso di pubblicazione.

Il volume include le riflessioni di esperti chiamati a commentare i lavori svolti in Banca d'Italia e a discutere le indicazioni che da tali lavori possono essere tratte per la politica economica.

Questo intervento introduttivo delinea molto sinteticamente il quadro macroeconomico del Mezzogiorno e alcuni aspetti della demografia, del mercato del lavoro e della struttura produttiva. Fornisce inoltre un quadro d'insieme della qualità dei servizi pubblici e del ruolo dell'intervento pubblico nell'economia meridionale; questi ultimi temi sono oggetto di analisi più approfondite nei capitoli successivi del volume.

1. Il quadro macroeconomico

Nel Mezzogiorno risiede un terzo della popolazione italiana; vi si produce un quarto del PIL complessivo e un quinto del PIL del settore privato; vi ha origine meno di un decimo delle esportazioni italiane (8,6 per cento escludendo i prodotti petroliferi); vi si concentra circa il 45 per cento dei disoccupati italiani e oltre i due terzi dei cittadini poveri (secondo la definizione di povertà relativa); se si adotta un criterio di povertà assoluta e si tiene conto del divario nei prezzi

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

¹ Il volume, edito da Luigi Cannari, raccoglie i lavori presentati al convegno tenutosi a Perugia, S.A.Di.Ba, il 26-27 febbraio 2009.

dei beni e servizi, la quota è del 50 per cento. Questi dati rendono evidente che a 150 anni dall'Unificazione il divario con il Centro Nord resta ancora molto ampio.

Dopo venticinque anni di graduale riduzione dei divari di reddito rispetto al Centro Nord, dalla seconda metà degli anni settanta il Mezzogiorno non mostra alcuna significativa convergenza. Il prodotto pro capite delle regioni meridionali da allora oscilla tra il 55 e il 60 per cento di quello medio delle altre aree (Figura 1); nel 2008 era pari al 58 per cento. Il divario riflette una produttività degli occupati inferiore di quasi il 20 per cento a quella del Centro Nord e un tasso di occupazione della popolazione inferiore del 30 per cento (Figura 2).

La figura 3 ripartisce le regioni italiane in quattro gruppi: il colore più scuro individua quelle con il PIL pro capite più elevato, il colore più chiaro quelle con il PIL pro capite meno elevato. Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia occupano le posizioni più arretrate. Il PIL pro capite della Calabria è pari a circa la metà di quello della Lombardia. Il divario tra le regioni meridionali e le altre sarebbe ancora più ampio se si escludesse l'apporto della Pubblica amministrazione. Il PIL del settore privato è in Calabria il 40 per cento di quello lombardo.

L'andamento del PIL nelle regioni meridionali si differenzia da quello che si riscontra nella maggior parte delle altre regioni dell'Unione europea in ritardo di sviluppo (Iuzzolino, 2009): in queste ultime il prodotto pro capite si è progressivamente avvicinato al valore medio dell'Unione europea (Figura 4; si considerano le regioni europee che nel 1995 presentavano un prodotto pro capite inferiore alla media europea). Tra il 1995 e il 2006 l'incidenza del PIL pro capite del Mezzogiorno sul valore medio della UE è invece scesa dall'80 al 70 per cento. Vi ha ovviamente influito la bassa crescita dell'economia italiana: il Mezzogiorno è un'area in difficoltà in un paese in difficoltà.

2. Mercato del lavoro e demografia

Nel mercato del lavoro i divari tra il Mezzogiorno e il Centro Nord sono molto ampi: nel 2008 il tasso di occupazione in tre regioni meridionali (Calabria, Campania e Sicilia) era compreso tra il 42 e il 44 per cento, contro il 65-70 per cento della maggior parte delle regioni settentrionali. Il tasso di disoccupazione era superiore all'11 per cento nella maggior parte delle regioni meridionali, contro il 3-4 per cento di varie regioni settentrionali (Figura 5). Il divario tra il Meridione e il Centro Nord si è accentuato nel passato decennio: tra il 1996 e il 2008 l'occupazione è cresciuta del 7,7 per cento nel primo e del 19,0 per cento nel secondo. Il tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro è cresciuto di 8 punti nel Centro Nord, solo di 3 punti nel Mezzogiorno.

Il tasso di occupazione nelle regioni meridionali è nettamente inferiore a quello del Centro Nord per quasi tutte le classi di età e per entrambi i sessi: la differenza è particolarmente ampia per le donne, dove raggiunge anche i 30 punti percentuali, e per gli uomini sotto i 35 anni di età, dove tocca i 20 punti percentuali (Figura 6).

L'economia meridionale si caratterizza inoltre per l'ampia diffusione delle attività irregolari (Figura 7). Le unità di lavoro irregolare rappresentano circa il 20 per cento dell'occupazione, il doppio della quota del Centro Nord. In Calabria l'incidenza raggiunge quasi il 27 per cento.

Alle maggiori difficoltà nel trovare lavoro nel Mezzogiorno si associano nel settore privato livelli retributivi inferiori a quelli del Centro Nord (Casadio, 2009; Giordano, 2009). Anche il livello dei prezzi è significativamente inferiore a quello riscontrato nelle altre aree del paese, in particolare per quanto riguarda i fitti e alcuni servizi (Cannari e Iuzzolino, 2009).

I divari nel mercato del lavoro si riflettono sui flussi migratori tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Ogni anno circa 120.000 persone si spostano dalla prima alla seconda ripartizione, circa 65.000 effettuano il percorso inverso (Figura 8). Vi è pertanto un deflusso netto di circa 2,5 persone ogni 1.000. Emigrano prevalentemente giovani nella fascia di età tra i 25 e i 34 anni, molti di essi hanno il diploma o la laurea. L'incidenza dei laureati è più che triplicata dal 1990 al 2005.

Alle differenze nei flussi migratori interni si aggiungono quelle nei flussi dall'estero: gli immigrati tendono a concentrarsi nel Centro Nord. Nel complesso, al significativo aumento della popolazione del Centro Nord nell'ultimo decennio corrisponde la sostanziale stagnazione di quella delle regioni meridionali (Figura 9).

3. La struttura produttiva

L'economia meridionale si caratterizza innanzi tutto per la debolezza del settore manifatturiero. Nel Meridione gli occupati nel settore manifatturiero sono complessivamente pari al 4,4 per cento della popolazione (Figura 10), contro il 10,8 per cento del Centro Nord. In Calabria e Sicilia tale percentuale scende attorno al 3 per cento contro valori del 13-14 per cento in Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Veneto. Fa eccezione l'Abruzzo dove gli occupati sono il 9,6 per cento della popolazione, un valore superiore a quelli di alcune regioni del Centro Nord.

Le regioni meridionali sono caratterizzate anche dal limitato peso delle esportazioni (Figura 11). Escludendo i prodotti petroliferi, nel periodo 2006-08 le esportazioni sono risultate pari a 1.453 euro pro capite, contro 7.843 euro pro capite nelle altre regioni. Nel complesso, il Mezzogiorno ha esportato per circa 30 miliardi l'anno, contro i 98,5 della sola Lombardia, i 48,0 del Veneto e i 45,0 dell'Emilia Romagna.

Anche il turismo, nonostante le risorse naturali e culturali, ha un peso relativamente limitato (Figura 12). Nel biennio 2006-07 la spesa dei turisti stranieri nelle regioni meridionali è stata complessivamente pari a 4,4 miliardi, contro i 5,1 spesi in Lazio e in Lombardia e i 4,5 in Veneto.

Va sottolineato che la situazione economica del Mezzogiorno non è omogenea. Per esempio, il PIL pro capite in rapporto a quello del Centro Nord varia tra il 55 per cento della Calabria e il 71 per cento dell'Abruzzo, il tasso di occupazione varia tra il 43 per cento della Campania e il 59 per cento dell'Abruzzo, l'incidenza dell'occupazione manifatturiera oscilla tra il 2,8 per cento della Calabria e il 9,6 per cento dell'Abruzzo. Nel complesso, Abruzzo, Molise e Sardegna registrano in genere i risultati più favorevoli, mentre Calabria, Campania e Sicilia quelli meno favorevoli.

4. I servizi pubblici

La qualità dei servizi pubblici è cruciale sia per il benessere dei cittadini sia per il buon funzionamento dell'apparato produttivo. Varie indagini mostrano che i servizi pubblici prodotti nel Mezzogiorno hanno una qualità significativamente inferiore a quella dei servizi disponibili nel Centro Nord.

Un'indicazione dei problemi della sanità nelle regioni meridionali si desume dalla mobilità interregionale dei pazienti (Figura 13). Appare evidente che le regioni meridionali subiscono un deflusso di pazienti. La mobilità interregionale riflette la qualità delle cure percepita dai pazienti e la capacità produttiva delle strutture sanitarie. Sotto il primo profilo va rilevato che le indagini svolte presso i degenti rilevano nel Mezzogiorno una minore soddisfazione per i servizi ricevuti (Iuzzolino, 2009). Anche gli indicatori di inappropriatazza delle cure ospedaliere, quali la percentuale di parti cesarei e la percentuale di dimissioni con un DRG medico da reparti

chirurgici, mostrano che i servizi sanitari delle regioni meridionali sono peggiori che nella restante parte del paese (Lozzi, 2008; Schiavone, 2008). Inoltre, la complessità delle prestazioni ospedaliere è nel Mezzogiorno in media inferiore a quella del Centro Nord. Questo riflette anche il fatto che molti ricoveri, in particolare di anziani, sono determinati dalle carenze nelle strutture assistenziali esterne.

Anche nel settore dell'istruzione la qualità dei servizi appare inferiore nel Mezzogiorno. La Figura 14 riporta i risultati di test effettuati dall'Invalsi nelle scuole medie: emerge una situazione di ritardo per le regioni meridionali. Analoghi risultati emergono dal test Pisa dell'OCSE (Montanaro, 2008). Gli edifici scolastici sono inoltre in media di qualità inferiore.

Nel settore della giustizia emerge un ampio divario nella durata dei procedimenti giudiziari (Carmignani e Giacomelli, 2009): essa cresce spostandosi verso Sud, ma con forti differenziazioni (Figura 15). Il Mezzogiorno si caratterizza per una maggiore litigiosità e per una quota superiore di risorse rispetto alla popolazione.

Significativi ritardi delle regioni meridionali emergono anche nelle valutazioni dei cittadini riguardo alla qualità del trasporto pubblico locale, negli indicatori riguardanti la diffusione dell'informatizzazione negli enti locali (Rassu e Saporito, 2009), nei tempi di attesa negli uffici pubblici, nel rapporto tra acqua fatturata e acqua immessa negli acquedotti, nella diffusione della raccolta differenziata dei rifiuti (Figura 16; Chiades e Torrini, 2008).

Va rilevato che la performance delle regioni meridionali è inferiore sia per i servizi gestiti dallo Stato (come l'istruzione e la giustizia), sia per quelli gestiti a livello regionale (la sanità), sia per quelli affidati agli enti locali (la gestione dei rifiuti, i trasporti locali, le scuole materne).

Anche la gestione di un'impresa risulta più difficile nel Mezzogiorno che nella restante parte del paese. Una rilevazione sui costi e i tempi di cinque operazioni (apertura di un'impresa, concessione di una licenza edilizia, trasferimento di una proprietà, soluzione di controversie e chiusura di impresa) condotta secondo le linee dell'indagine *doing business* della Banca Mondiale indica che le regioni meridionali tendono in genere a registrare i risultati meno favorevoli (Figura 17; Bianco e Bripi, 2009). Da ultimo, ma non in ordine di importanza, in alcune regioni meridionali la presenza della criminalità influisce negativamente sulla vita sociale e sull'esercizio delle attività economiche.

5. L'intervento pubblico

Le entrate pro capite delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni italiane riflettono i redditi e le basi imponibili che nel Mezzogiorno sono molto inferiori. Nel triennio 2004-06 si va dai 7.000 euro di entrate medie del Mezzogiorno ai 12.400 del Centro e ai 13.300 del Nord. Anche la spesa pubblica primaria pro capite è più elevata nel Centro Nord, ma il divario è inferiore: si va dai 9.600 euro del Mezzogiorno ai 10.900 del Centro e ai 10.500 del Nord. Escludendo le prestazioni sociali in denaro (in larga parte pensioni, collegate alle storie contributive dei lavoratori), la spesa è invece sostanzialmente uniforme. Combinando entrate e spese primarie si può ottenere una valutazione del saldo primario delle Amministrazioni pubbliche italiane in ciascuna regione (Figura 18). Tutte le regioni meridionali registrano un disavanzo primario, che nel triennio 2004-06 raggiunge in Calabria quasi 4.100 euro pro capite all'anno. All'estremo opposto vi è la Lombardia in cui ogni cittadino ha registrato un avanzo primario di 4.600 euro all'anno.

I saldi riflettono soprattutto il divario di sviluppo economico. Vi influiscono inoltre la diversa diffusione dell'evasione fiscale e alcune differenze nei livelli spesa. In relazione a questi ultimi emerge la situazione particolare delle regioni a statuto speciale e delle regioni di piccole

dimensioni, che registrano saldi più favorevoli rispetto a quelli delle altre regioni con livelli simili di PIL pro capite.

Nel complesso, l'afflusso netto verso il Sud di risorse intermedie dall'operatore pubblico è pari a circa il 4 per cento del prodotto nazionale, il 16 per cento di quello del Mezzogiorno. In alcune regioni tale percentuale supera il 20 per cento.

Un altro indicatore del peso dell'intervento pubblico è rappresentato dalla diffusione del pubblico impiego. Nelle regioni meridionali l'incidenza di quest'ultimo sulla popolazione è in media più elevata che in quelle del Centro Nord, con ampie variazioni in entrambe le aree (dal 5,8 per cento della Puglia al 7,4 per cento del Molise; dal 4,6 per cento della Lombardia al 10,0 per cento della Valle d'Aosta). L'incidenza del pubblico impiego sull'occupazione complessiva risulta invece molto più elevata nel Mezzogiorno; in varie regioni un lavoratore su cinque è nel pubblico impiego (Figura 19).

La spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche è più elevata nel Mezzogiorno che nel Centro Nord. Nel triennio 2004-06 essa è stata in media pari a 800 euro pro capite nelle regioni a statuto ordinario del Nord (2,7 per cento del PIL dell'area), per salire a 900 euro in quelle del Centro (3,3 per cento) e a 1.000 euro in quelle del Meridione (5,9 per cento). Nelle regioni a statuto speciale del Meridione essa è stata pari a 1.100 euro (6,7 per cento). Va tuttavia considerato che nel Mezzogiorno una quota rilevante della spesa è destinata a trasferimenti a imprese e che alcune infrastrutture sono responsabilità di imprese esterne alle Amministrazioni pubbliche, in particolare nei comparti dell'energia e dei trasporti. In alcuni casi si rileva una riduzione della quota degli investimenti realizzati da tali imprese nel Mezzogiorno rispetto agli scorsi decenni. Nonostante la maggiore spesa, restano nel Mezzogiorno rilevanti carenze nella qualità delle infrastrutture di trasporto e di altro tipo (per esempio la dispersione idrica degli acquedotti è doppia che altrove).

6. Note conclusive

Da trenta anni le regioni meridionali non riescono a ridurre il divario economico rispetto al Centro Nord. Restano ampie differenze nel mercato del lavoro, nella struttura produttiva, nella capacità di esportare beni e servizi. Il ritardo economico si manifesta nel perdurare dei flussi migratori. In molti comparti dell'intervento pubblico vi è anche un significativo divario nella qualità dei servizi forniti ai cittadini; in importanti casi ciò ha luogo nonostante la spesa pubblica nel Mezzogiorno non sia inferiore a quella che si riscontra nelle altre aree del paese.

Il flusso di risorse pubbliche verso le regioni meridionali resta ampio, riflette soprattutto il divario tra una spesa pubblica sostanzialmente proporzionale alla popolazione e basi imponibili di gran lunga inferiori in tali regioni. L'intervento pubblico, che comprende politiche volte specificamente allo sviluppo del Mezzogiorno, non è riuscito ad assicurare la convergenza nei livelli produttivi; in particolare, la spesa in conto capitale, relativamente elevata rispetto al prodotto dell'area, non ha colmato le differenze nelle dotazioni di infrastrutture.

Questo quadro d'insieme, non positivo, è il risultato di situazioni regionali molto differenziate sotto il profilo economico, della qualità dei servizi pubblici e delle dimensioni dell'intervento pubblico. L'eterogeneità dei risultati conseguiti dalle varie regioni può fornire indicazioni utili per le politiche pubbliche da attuare in futuro. In prospettiva, in un contesto in cui i margini della finanza pubblica saranno relativamente modesti, bisognerà concentrare gli sforzi sul miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici nel Mezzogiorno.

FIGURE

Figura 1

Prodotto pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord
(valori percentuali; prezzi correnti)

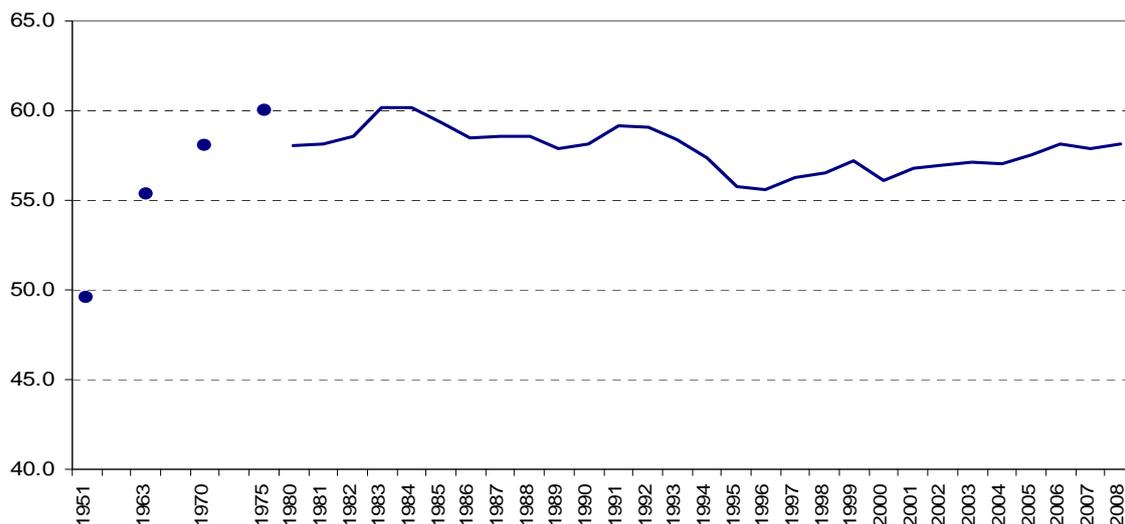


Figura 2

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

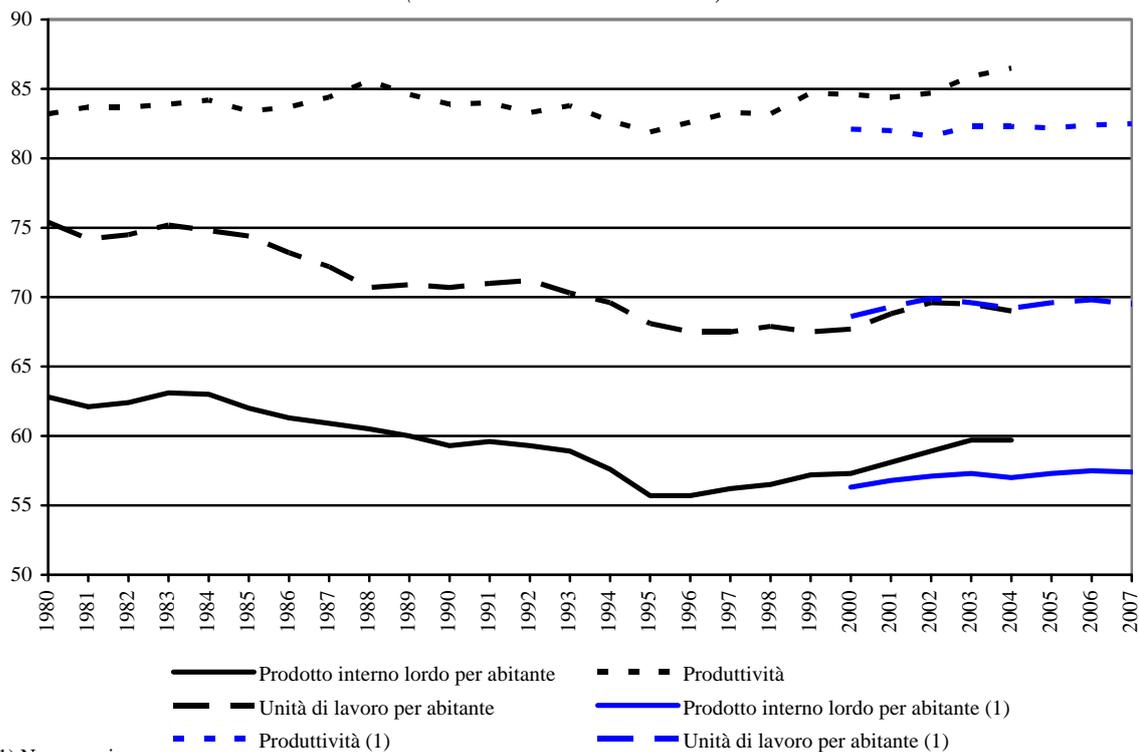


Figura 3

Prodotto interno lordo pro capite
(*quartili; euro correnti per abitante; 2008*)

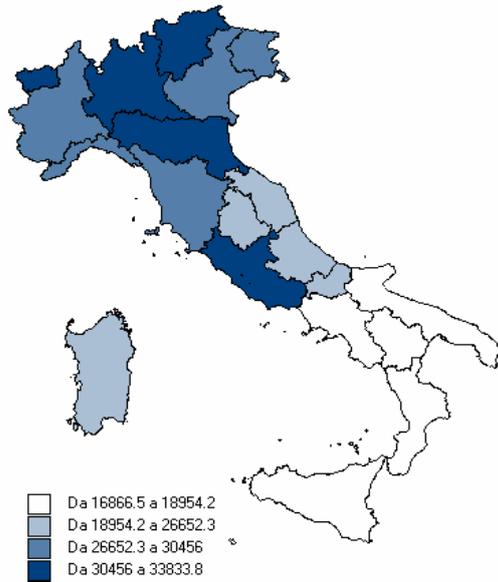


Figura 4

Prodotto pro capite nelle regioni europee corretto per la parità di potere d'acquisto
(*indici; media UE a 27 Paesi=100*)

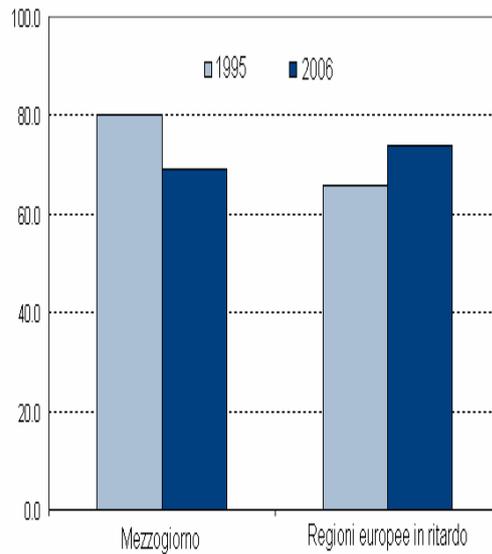


Figura 5

Il mercato del lavoro: tassi percentuali di occupazione, attività e disoccupazione

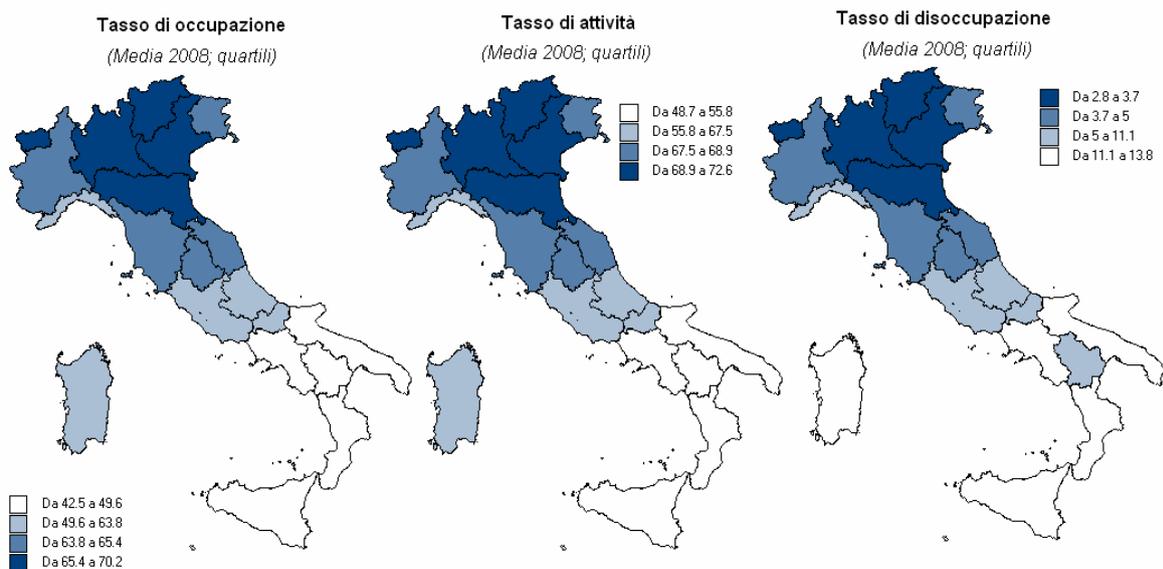


Figura 6

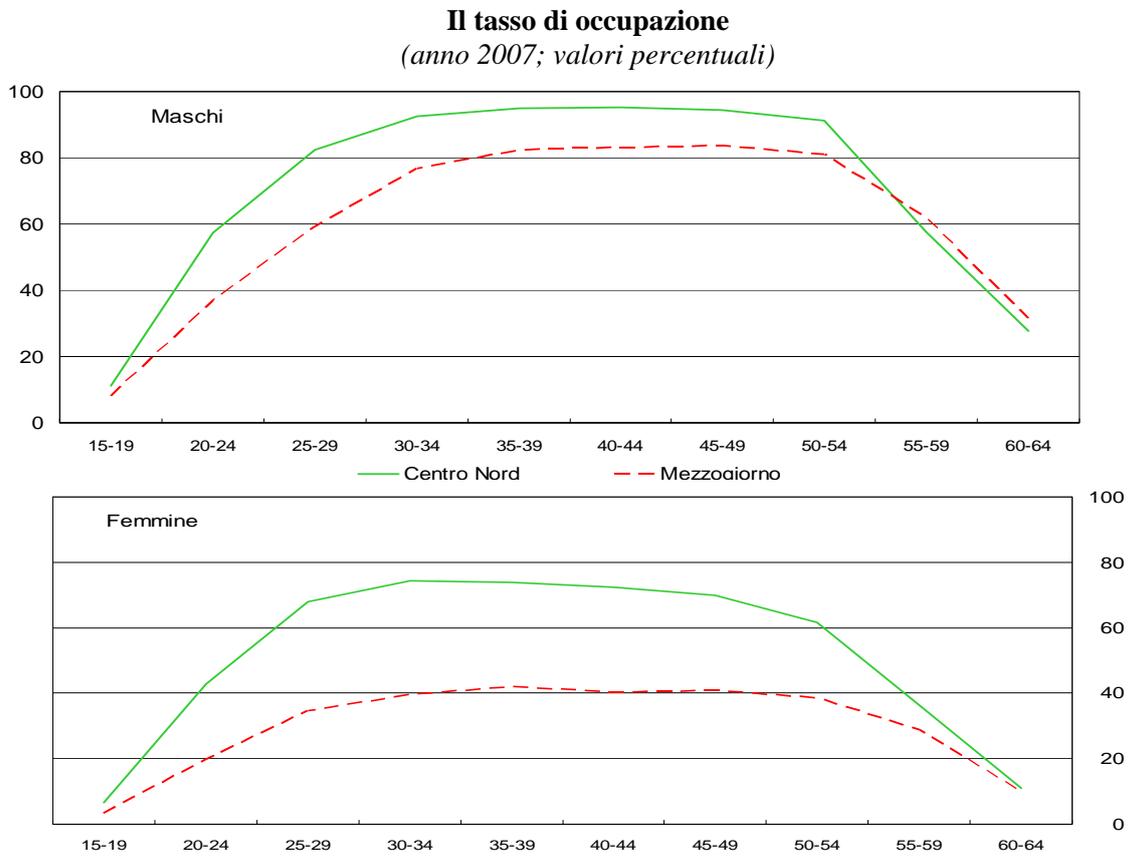


Figura 7

Incidenza regionale delle unità di lavoro irregolari sul totale

(quartili; valori percentuali; 2005)

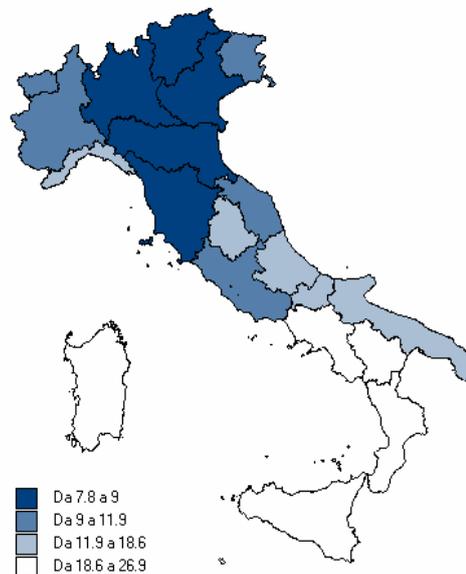


Figura 8

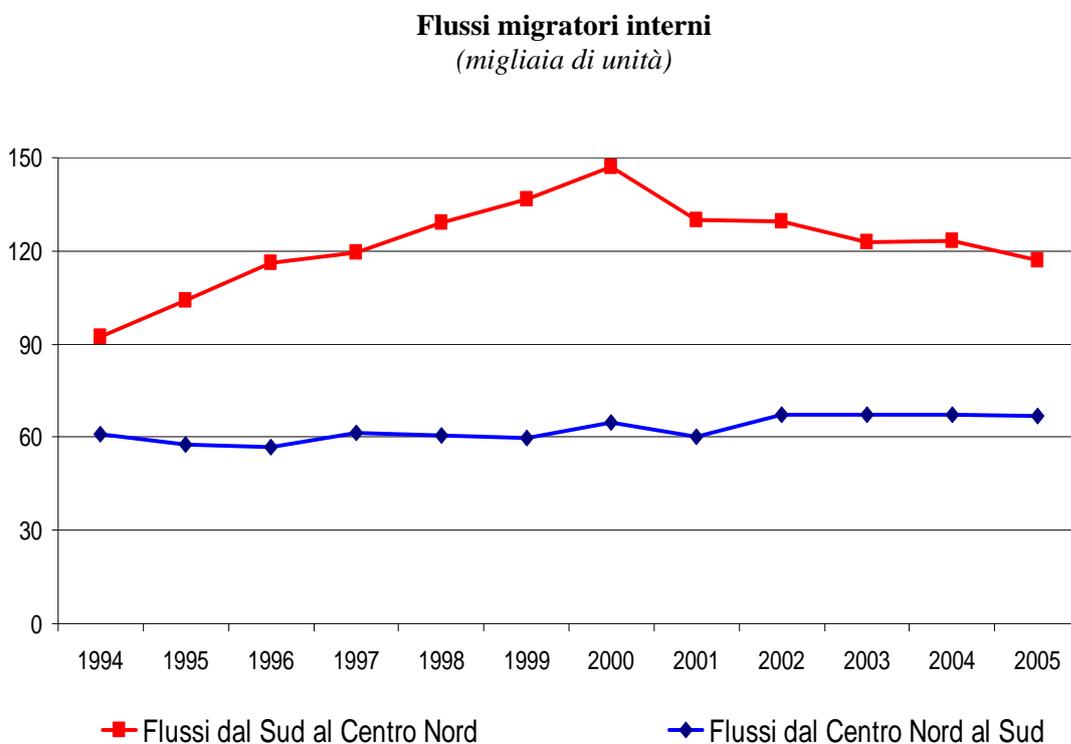


Figura 9

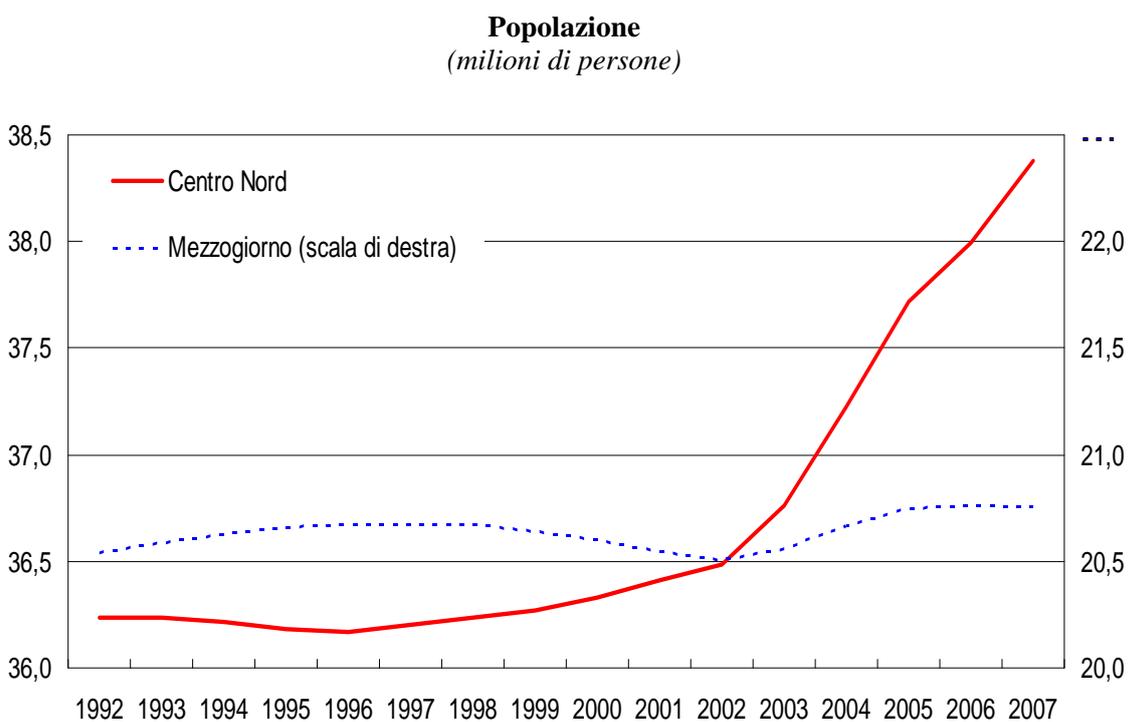


Figura 10

Incidenza regionale degli occupati nel manifatturiero sul totale della popolazione
(quartili; valori percentuali; 2007)

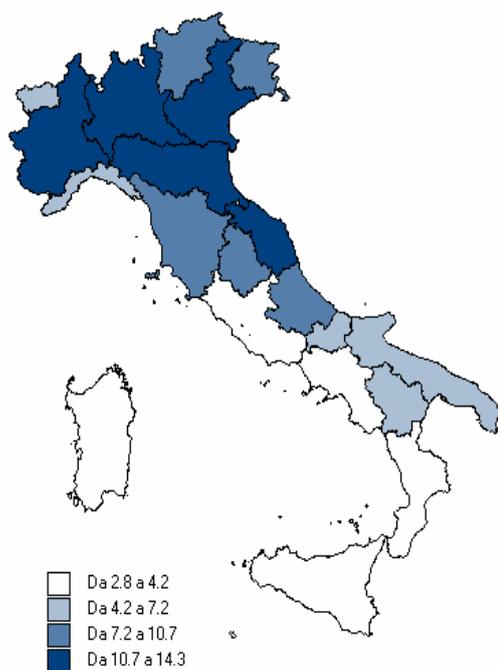


Figura 11

Esportazioni pro capite (inclusi prodotti petroliferi)
(quartili; euro per abitante; media 2006-08)

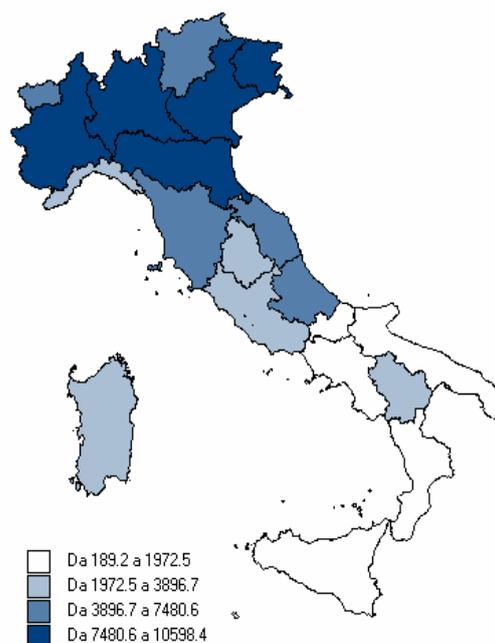


Figura 12

Spesa dei turisti stranieri in rapporto alla popolazione residente
(quartili; euro per abitante; media 2006-07)

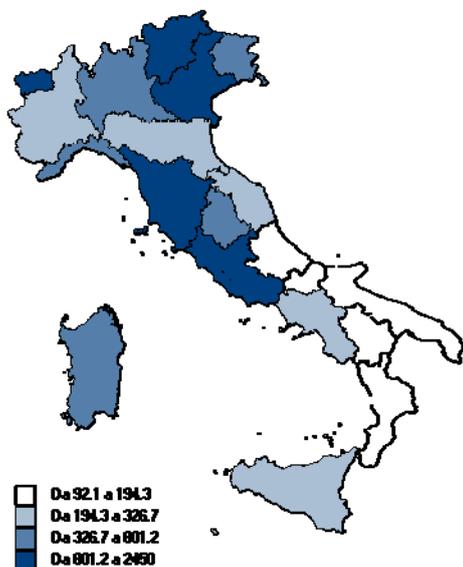


Figura 13

Mobilità dei pazienti
(indice di fuga/indice di attrazione; 2005)

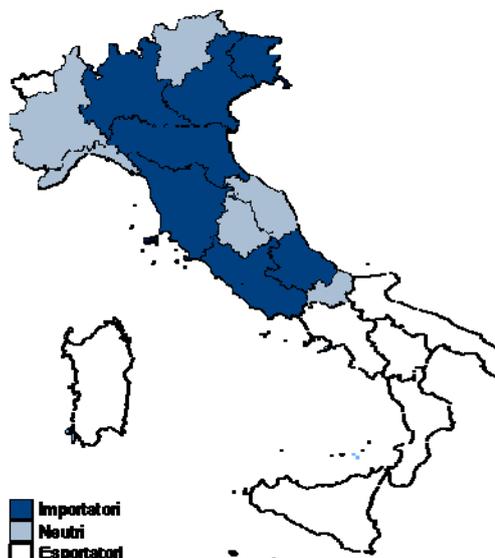
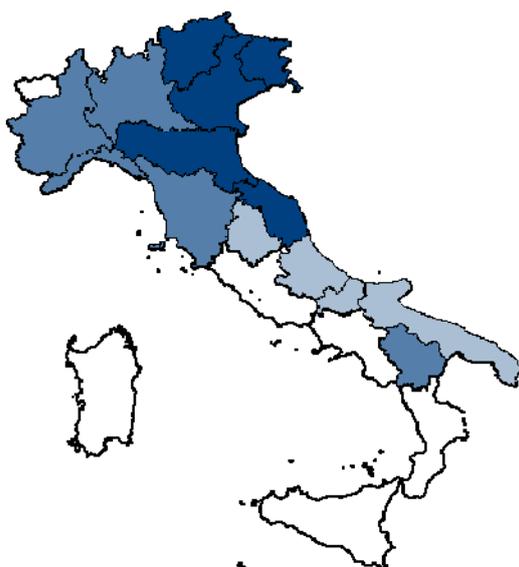


Figura 14

**Livelli di apprendimento della matematica
nelle scuole medie (Invalsi)⁽¹⁾**
(*quartili; a.s. 2005-06*)



(1) Valori più scuri indicano più elevati livelli di apprendimento.

Figura 15

**Giustizia civile: durata dei procedimenti
di cognizione ordinaria**
(*quartili; giorni; 2006*)

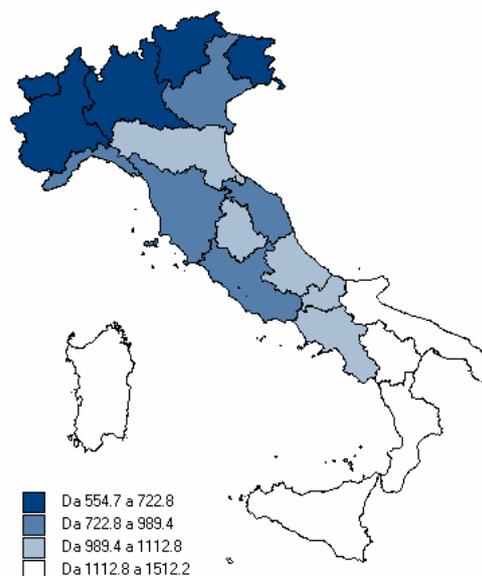


Figura 16

**Rifiuti urbani
oggetto di raccolta differenziata**
(*quartili; valori percentuali; 2007*)

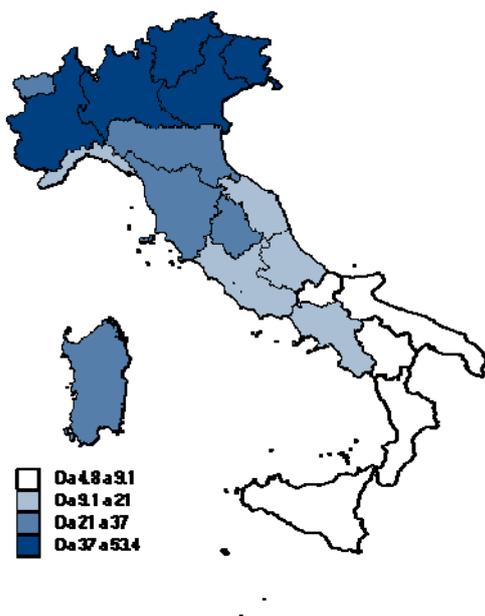


Figura 17

Costi e tempi della regolazione⁽¹⁾
(*fine 2008*)



(1) Valori più scuri indicano costi e tempi meno elevati.

Figura 18

**Saldo primario
delle Amministrazioni pubbliche**
(valori pro capite; media 2004-06)

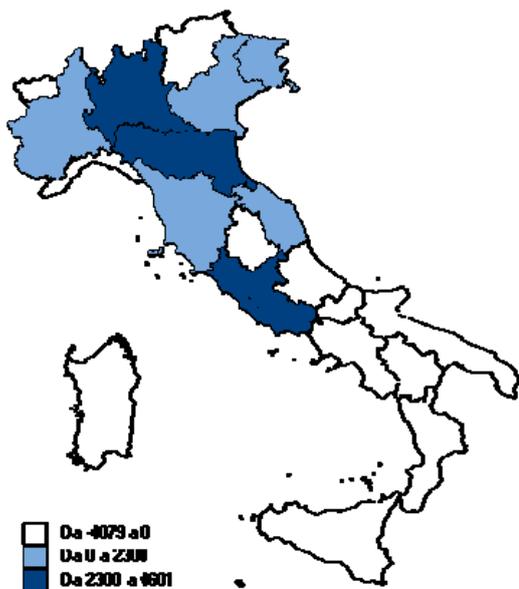


Figura 19

**Incidenza dell'occupazione nella PA
sulla popolazione**
(quartili; valori percentuali; anno 2003)

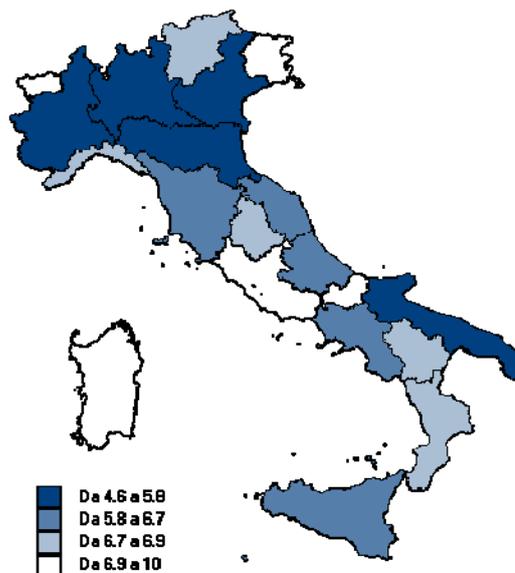
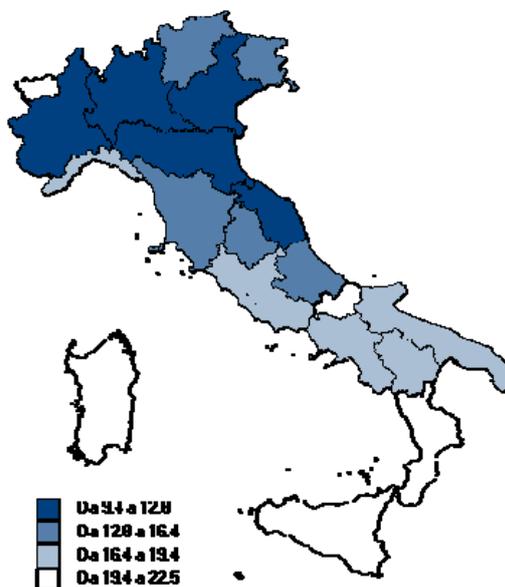


Figura 20

**Incidenza dell'occupazione nella PA
sull'occupazione complessiva**
(quartili; valori percentuali; anno 2003)



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Banca d'Italia (2009), «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma.
- Bianco M. e Bripi F. (2009), «Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 559-91.
- Cannari L. e Iuzzolino G. (2009), «Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 15-51.
- Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), «La giustizia civile in Italia: i divari territoriali», *Questioni di economia e finanza*, 40, Banca d'Italia, Roma.
- Casadio P. (2009), «Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 93-136.
- Chiades P. e Torrini R. (2008), «Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi», *Questioni di economia e finanza*, 22, Banca d'Italia, Roma.
- de Blasio G. e Lotti F. (a cura di) (2008), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, il Mulino, Bologna.
- Giordano R. (2009), «I differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 137-58.
- Iuzzolino G. (2009), «I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 427-77.
- Lozzi M. (2008), «L'assistenza ospedaliera in Italia», *Questioni di economia e finanza*, 28, Banca d'Italia, Roma.
- Montanaro P. (2008), «I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali», *Questioni di economia e finanza*, 14, Banca d'Italia, Roma.
- Rassu R. e Saporito G. (2009), «I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 383-420.
- Schiavone A. (2008), «L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani», *Questioni di economia e finanza*, 29, Banca d'Italia, Roma.

Sessione 1

IL SETTORE PRIVATO

IL CAPITALE SOCIALE

Guglielmo Barone e Guido de Blasio***

In questo intervento si illustrano i risultati di alcune ricerche sul capitale sociale e sui legami tra questa variabile e il ritardo economico del Mezzogiorno. Innanzitutto si mostra la distribuzione di questo fenomeno tra le regioni italiane utilizzando differenti definizioni. Si esaminano poi gli effetti economici del capitale sociale, presentando anche alcuni spunti di riflessione sui possibili interventi di policy volti a favorirne l'accumulazione.

1. Definizione e legame con il Mezzogiorno

Usualmente si pensa alla produzione di beni e servizi in un'economia innanzitutto come al risultato dell'utilizzo di strumenti e macchinari – il cosiddetto capitale fisico – combinato con il lavoro delle persone. A questi due fattori della produzione è possibile aggiungerne un terzo, dato da conoscenze, competenze e abilità dei lavoratori. È a questo fattore che gli economisti fanno solitamente riferimento con il termine di capitale umano. Ma vi è dell'altro. Una funzione rilevante nella produzione di beni e servizi è svolta anche dalla fiducia diffusa tra gli elementi di un tessuto sociale, dalla propensione alla cooperazione e all'azione collettiva, dall'impegno civile. È proprio all'insieme di questi elementi che si fa generalmente riferimento con l'espressione “capitale sociale”.

In un'economia di mercato il capitale sociale svolge un ruolo centrale poiché riduce i costi di transazione e, quindi, rende più facile lo scambio tra gli agenti. In letteratura esistono varie definizioni¹. Per Putnam il capitale sociale è “l'insieme di fiducia, norme e reti in grado di migliorare l'efficienza della società” (Putnam, 1993). Fukuyama lo individua ne “l'insieme di norme e regole non codificate e condivise che permettono ai membri di un gruppo di cooperare l'uno con l'altro” (Fukuyama, 1999). Nella sintesi dell'OCSE il capitale sociale è l'insieme di “reti associate a norme, valori e intese condivise che facilitano la cooperazione all'interno o tra i gruppi” (OECD, 2001).

Il capitale sociale è un tema fortemente collegato con il Mezzogiorno². La categoria interpretativa di capitale sociale era stata introdotta in sociologia nella prima metà del secolo. Ma è nel corso della prima metà degli anni novanta che Putnam ripropone con forza questo concetto, precisandolo e integrandolo, quale variabile chiave nell'analisi del ritardo economico del Sud Italia (Putnam, 1993). Non è un caso, pertanto, che il capitale sociale, oltre a costituire l'oggetto di questo intervento, sia anche un elemento sotteso alla maggior parte degli altri contributi presentati in questo convegno, dal funzionamento della giustizia a quello dei mercati creditizi, dall'efficienza dei servizi pubblici alla nuova politica regionale.

* Banca d'Italia, Bologna.

** Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

¹ Cfr., per esempio, Cartocci (2007).

² Nel 1955 Banfield (1958) portò a termine la sua ricerca su Chiaromonte, un paese in provincia di Potenza, dando avvio a una lunga serie di discussioni e riflessioni sul fenomeno del capitale sociale. L'importanza del capitale sociale per lo sviluppo è tuttora oggetto di attenzione; si veda per esempio, la *Presidential Lecture* di Tabellini (2007) alla conferenza della European Economic Association di Budapest nel 2007.

2. Misurare il capitale sociale

La natura multidimensionale del concetto di capitale sociale si riflette su alcune difficoltà legate alla sua misura. Non ne esiste infatti una sola e comunemente accettata e, solitamente, si ricorre a diversi indicatori ciascuno dei quali, singolarmente preso, coglie solo alcuni aspetti ed è quindi probabilmente parziale. Le misure “macro” (riferite cioè ad aggregati di individui come per esempio una certa area territoriale) disponibili possono essere raggruppate, per comodità espositiva, in quattro classi:

- (i) indicatori di partecipazione politica come, per esempio, il grado di partecipazione elettorale;
- (ii) indicatori di partecipazione civile come l’incidenza dell’associazionismo o la diffusione delle donazioni di sangue;
- (iii) indicatori relativi alle reti sociali come quelli volti a misurare l’ampiezza delle reti amicali;
- (iv) indicatori relativi alla fiducia, cioè alla propensione a fidarsi degli altri³.

Ciascuna misura ha ovviamente pregi e difetti. Per esempio, una minore partecipazione elettorale al Sud potrebbe riflettere il fatto che alcuni residenti nel Mezzogiorno sono in realtà domiciliati al Centro Nord (mentre il fenomeno opposto è di entità ampiamente inferiore) e, quindi, sopportano maggiori costi per adempiere al diritto-dovere di voto. Nell’analisi empirica è dunque opportuno considerare diversi indicatori per avere un quadro statistico maggiormente robusto.

La figura 1 riporta quattro cartogrammi delle regioni italiane, ciascuno dei quali rappresenta la distribuzione territoriale di una diversa misura di capitale sociale per gli anni recenti. Con riferimento ai divari tra Centro Nord e Sud, emerge un quadro statistico unitario, caratterizzato da una forte evidenza di una dotazione di capitale sociale nel Mezzogiorno sensibilmente inferiore a quella del resto del paese.

Questo divario è inoltre fortemente persistente nel tempo, come mostrato nella figura 2, nella quale si riporta la distribuzione territoriale della partecipazione elettorale nel 2001 (Figura 1a) e la si confronta con quella del 1921 (Figura 1b). Dalle figure si evince che anche nella prima parte del secolo scorso la dotazione di capitale sociale nel Sud era significativamente più bassa rispetto al Centro Nord.

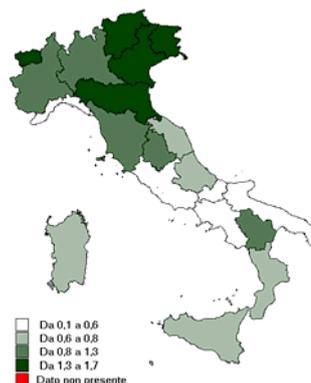
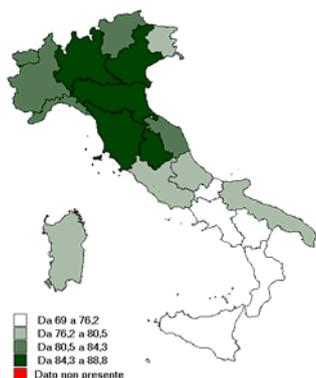
³ Nei casi (i) e (ii) si ricorre solitamente a fonti amministrative o censuarie mentre nei casi (iii) e (iv) si tratta solitamente di informazioni appositamente rilevate attraverso indagini campionarie.

Figura 1

Distribuzione del capitale sociale nelle regioni italiane

(a) Partecipazione politica. Quartili della distribuzione del numero di votanti per 100 elettori alle elezioni del Senato del Repubblica del 2001. Fonte: Istituto Cattaneo.

(b) Partecipazione civile. Quartili della distribuzione del numero di volontari che hanno donato sangue per 100 abitanti della stessa zona nel 2002. Fonte: Istat.



(c) Reti sociali. Quartili della distribuzione della percentuale di persone di 14 anni e più che nelle ultime 4 settimane hanno prestato aiuto gratuito a persone non coabitanti non nell'ambito di gruppi di volontariato (anno di riferimento 1998). Fonte: Istat.

(d) Fiducia. Quartili della distribuzione della percentuale di persone di 14 anni e più che hanno amici su cui contare in caso di bisogno (anno di riferimento 1998). Fonte: Istat.

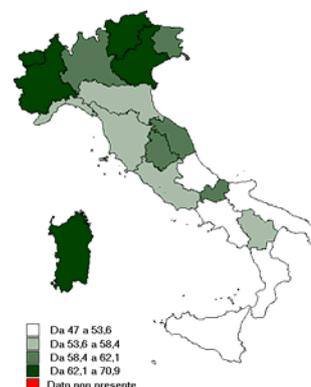
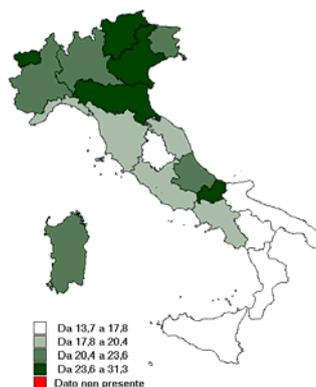
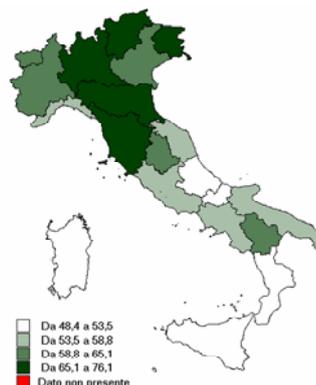
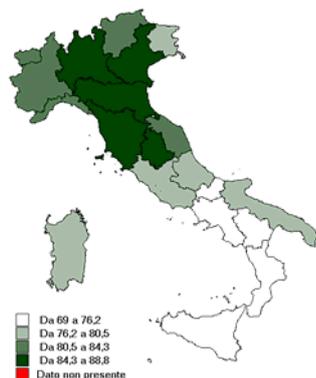


Figura 2

Confronto temporale della distribuzione territoriale del capitale sociale

(a) Partecipazione politica. Quartili della distribuzione del numero di votanti per 100 elettori alle elezioni del Senato del Repubblica del 2001. Fonte: Istituto Cattaneo.

(b) Partecipazione politica. Quartili della distribuzione del numero di votanti per 100 elettori alle elezioni politiche a suffragio maschile allargato del 1921. Fonte: Istat.



3. Gli effetti del capitale sociale

Nell'illustrare gli effetti economici del capitale sociale occorre premettere una doverosa nota di cautela: la loro corretta identificazione (così come quella delle determinanti del capitale sociale) è complessa per almeno due ragioni. Innanzitutto, dal momento che si tratta di un concetto multidimensionale, sono diverse le variabili che lo potrebbero approssimare e la misura degli effetti potrebbe differire a seconda della *proxy* utilizzata. Inoltre vi è la possibilità di effetti di retroazione che potrebbero rendere ambigui i nessi di causalità. Per esempio un capitale sociale più elevato potrebbe favorire una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione ma, al tempo stesso, quest'ultima potrebbe avere effetti positivi sul processo di accumulazione del primo.

Nondimeno vi è un consenso molto ampio sul fatto che il capitale sociale abbia effetti positivi e significativi sullo sviluppo economico. Questa posizione trova d'accordo pressoché tutti gli studiosi, anche di formazione eterogenea. Per esempio il premio Nobel per l'economia Kenneth Arrow afferma che "si può ragionevolmente sostenere che gran parte del ritardo economico al mondo possa essere spiegato dalla mancanza di fiducia reciproca" (Arrow, 1972); gli fa eco il politologo Francis Fukuyama nel sostenere che "la fiducia agisce come un lubrificante che rende un gruppo o un'organizzazione più efficiente" (Fukuyama, 1999). Alcuni lavori recentemente svolti in Banca d'Italia si concentrano su alcuni aspetti particolari di questo principio generale.

- *Effetti sugli individui.* – Più elevate dotazioni di capitale sociale si associano a una più elevata produttività del lavoro, a una maggiore propensione a svolgere attività di tipo imprenditoriale e una più ampia partecipazione delle donne al mercato del lavoro (de Blasio e Nuzzo, 2009). Si tratta di variabili per le quali il ritardo del Sud è considerevole. I canali di trasmissione possono essere diversi. Per esempio, con riferimento alla produttività del lavoro, un basso livello di capitale sociale potrebbe riflettersi in norme sociali che incoraggiano forme di lassismo e/o potrebbe associarsi a un cattivo funzionamento della Pubblica amministrazione, i cui servizi costituiscono fattori produttivi importanti per il settore privato. Nel caso dell'imprenditorialità il meccanismo di trasmissione potrebbe passare anche attraverso il funzionamento e l'ampiezza dei mercati locali del credito. Infine,

una bassa dotazione di capitale sociale potrebbe essere collegata a un modello culturale in cui gli unici o i principali legami sociali sono quelli di tipo familiare (il “familismo amorale” di Banfield, 1958) e, in questo ambito, prevarrebbe un modello familiare tradizionale caratterizzato da una forte sproporzione a sfavore delle donne del carico dei lavori domestici (cura della casa, dei figli, degli anziani, etc.). In de Blasio e Nuzzo (2009) si stima che se il Sud avesse le stesse dotazioni di capitale sociale del Centro Nord, una parte consistente del ritardo nella produttività del lavoro, nell’imprenditorialità e nella partecipazione femminile al mercato del lavoro verrebbe annullata (da metà a 1/3 o a 1/2 a seconda della variabile considerata).

- *Effetti sulle imprese.* – La dimensione d’impresa è una variabile chiave per spiegare la produttività. Imprese più grandi tendono a mostrare una produttività più elevata anche grazie ai maggiori investimenti in ricerca e sviluppo e, quindi, nella maggior probabilità di innovazione. Infatti, le caratteristiche di costo fisso di molti progetti di ricerca e sviluppo implicano che essi diventano profittevoli solo se i loro risultati possono essere sfruttati su una scala produttiva sufficientemente ampia. Da un punto di vista teorico la relazione tra fiducia e dimensione delle imprese è ambigua. Da un lato la fiducia rappresenta un elemento importante in presenza di processi produttivi complessi che impongono una maggiore delega di responsabilità dai vertici ai livelli inferiori della scala gerarchica. Dall’altro, in presenza di un elevato grado di fiducia, le imprese potrebbero trovare ottimale non aumentare la dimensione, potendo compensare gli svantaggi della piccola dimensione con affidabili relazioni verticali di lungo periodo con altre imprese geograficamente vicine (come nel caso dei distretti industriali). Da un punto di vista empirico, Cingano e Pinotti (2009) mostrano, con riferimento sia ai paesi OCSE sia alle regioni italiane, che il primo effetto è quello prevalente: al crescere della fiducia cresce la dimensione d’impresa. L’impatto, oltre che statisticamente significativo, è anche quantitativamente non trascurabile. Si stima che se il Sud avesse le stesse dotazioni di capitale sociale (misurato dal grado di fiducia) del Centro Nord, la dimensione media delle imprese crescerebbe significativamente (da 6 a 8 addetti nel manifatturiero, contro i 9 del Centro Nord).
- *Effetti sul mercato del credito.* – Un’elevata dotazione di capitale sociale favorisce il rispetto delle regole informali e aumenta la probabilità di onorare le obbligazioni contratte. Nelle relazioni creditizie questo abbassa il rischio per i prestatori di fondi che, a parità di altre condizioni, renderanno più agevole l’accesso al credito e/o minore il suo costo. Da un punto di vista empirico per l’Italia vi è evidenza di questo meccanismo sia per le imprese sia per le famiglie (Guiso et al., 2004; Casolaro et al., 2005).
- *Effetti sul settore pubblico.* – Il capitale sociale, come si è detto, è fortemente correlato alla propensione all’azione collettiva e alla partecipazione alla vita politica presenti in una società. Queste, a loro volta, costituiscono una forma di controllo e di pressione sulla classe dei decisori politici il cui operato viene valutato ed eventualmente sanzionato attraverso la mancata rielezione. Giordano et al. (2009) verificano empiricamente questo meccanismo con dati riferiti alle province italiane. Gli autori stimano un indicatore di efficienza del settore pubblico che tiene conto della fornitura di quattro beni pubblici: servizio sanitario, istruzione, sistema giudiziario e servizi per l’infanzia. In base a questo indicatore l’efficienza del settore pubblico nel Mezzogiorno è inferiore di quasi un quarto rispetto a quella del Centro Nord. L’efficienza è quindi posta in relazione al grado di capitale sociale della provincia che, come atteso, risulta influenzare positivamente e significativamente il livello di efficienza del settore pubblico.

Le evidenze sopra richiamate mostrano l’importanza del capitale sociale per la crescita economica. È naturale quindi chiedersi quali interventi di *policy* siano possibili per promuovere l’accumulazione di capitale sociale.

4. Le determinanti del capitale sociale

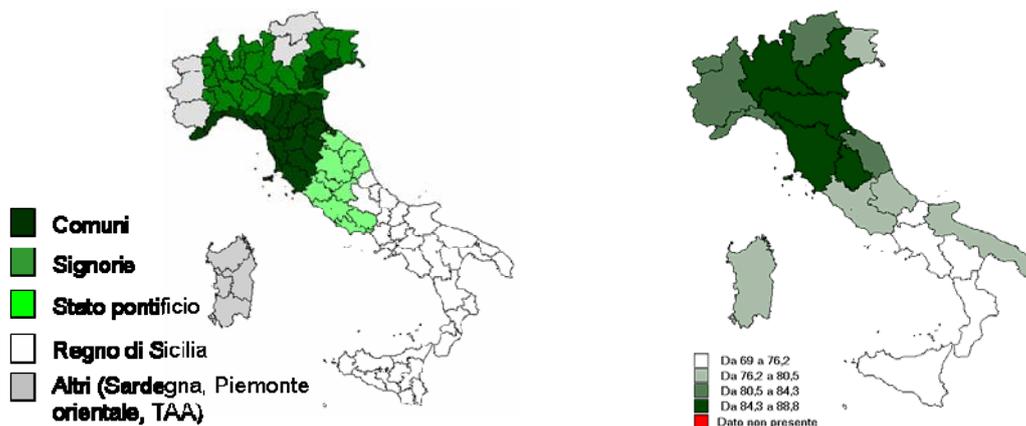
La distribuzione delle dotazioni di capitale sociale tra le regioni italiane ha origini lontane nel tempo e risente in misura significativa della storia passata di un paese⁴. Nella figura 3 si mostra, a titolo esemplificativo riprendendo le argomentazioni di Putnam (1993), come le aree territoriali che presentano oggi dotazioni elevate di capitale sociale abbiano molti tratti in comune con quelle che nel Medioevo avevano sperimentato sistemi di governo locali caratterizzati da forme di interazione orizzontale tra individui e da elevata partecipazione (Comuni e Signorie).

Figura 3

Determinanti storiche della distribuzione territoriale del capitale sociale

(a) Regime politico nel XIV secolo.
Fonte: de Blasio e Nuzzo (2009).

(b) Partecipazione politica. Quartili della distribuzione del numero di votanti per 100 elettori alle elezioni del Senato della Repubblica del 2001.
Fonte: Istituto Cattaneo.



Al netto delle ragioni storiche, è tuttavia possibile individuare alcuni fattori che possono favorire l'accumulazione di capitale sociale. A livello individuale lo studio di de Blasio e Nuzzo (2008) mette in relazione variabili *proxy* del capitale sociale con alcune caratteristiche socio-demografiche degli individui. Dall'analisi emerge che il capitale sociale, misurato da civismo, partecipazione politica e partecipazione sociale, è associato positivamente all'istruzione dell'individuo mentre altre caratteristiche personali, quali per esempio il reddito, hanno un legame meno chiaro. L'investimento in istruzione è dunque un utile strumento per accrescere il capitale sociale.

Accanto alle determinanti individuali, un ruolo importante è svolto dalle istituzioni. In particolare alcuni meccanismi istituzionali possono favorire la partecipazione politica del cittadino. Un esempio è quello dei sistemi elettorali locali: dal 1993 in Italia i comuni sopra i 15.000 abitanti votano per il sindaco attraverso un ballottaggio, che non è invece previsto per i comuni più piccoli. La presenza di un ballottaggio si accompagna generalmente a una maggiore rappresentatività delle preferenze politiche dei cittadini e questo potrebbe determinare una maggiore affezione verso le tematiche di tipo politico. Barone e de Blasio (2010) verificano empiricamente questa ipotesi e

⁴ Cfr., tra gli altri, Putnam (1993), Tullio-Altan (2000), Bagnasco et al. (2001), Cartocci (2007).

trovano che, effettivamente, la partecipazione elettorale – misurata alle elezioni politiche nazionali – nei comuni con ballottaggio è di circa il 7 per cento più elevata rispetto ai comuni senza ballottaggio (a fronte di un dato medio del 74,3 per cento). Le tecniche di stima impiegate permettono inoltre di escludere la possibilità che questo risultato derivi dalla diversa dimensione dei comuni.

Le istituzioni rilevano anche per i comportamenti che mettono in atto. Barone e Mocetti (2009), per esempio, mostrano che un operatore pubblico efficiente nell'erogazione di beni e servizi influenza favorevolmente la lealtà fiscale dei cittadini – da intendersi come loro propensione a ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali⁵. È quindi più probabile che emergano atteggiamenti cooperativi tra i contribuenti e lo Stato quando l'Amministrazione pubblica è improntata a criteri di efficienza.

5. Conclusioni

Questo intervento ha affrontato il ruolo del capitale sociale per lo sviluppo economico del Mezzogiorno. Nonostante le difficoltà di misurazione, i dati disponibili sono concordi nel mostrare che la dotazione di capitale sociale al Sud è sensibilmente inferiore a quella del Centro Nord. Questo divario è inoltre fortemente persistente nel tempo ed è sostanzialmente immutato da quasi un secolo, periodo per il quale sono disponibili statistiche sufficientemente affidabili.

In letteratura vi è consenso sull'importanza del capitale sociale per la crescita economica. In particolare esso influenza positivamente la produttività del lavoro, la propensione all'imprenditorialità, la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Con riferimento alle imprese, ne favorisce la crescita dimensionale, con effetti positivi sulla produttività attraverso una più intensa attività di ricerca e sviluppo. A più elevate dotazioni di capitale sociale si associano inoltre un miglior funzionamento e un maggior spessore dei mercati creditizi nonché un'azione più efficiente della Pubblica amministrazione.

L'attuale distribuzione territoriale del capitale sociale affonda le sue radici nella storia ed è quindi difficilmente modificabile nel breve-medio termine. Alcuni interventi sono tuttavia possibili. L'investimento in istruzione, innanzitutto, favorisce la crescita del capitale sociale. In secondo luogo alcune regole istituzionali che favoriscono la partecipazione all'azione politica possono produrre effetti positivi. Infine comportamenti virtuosi dell'operatore pubblico nel fornire beni e servizi possono stimolare reazioni di tipo cooperativo nel cittadino e indurlo a una maggiore propensione all'azione collettiva.

⁵ La lealtà fiscale non coincide con il capitale sociale; quale elemento qualificante del rapporto tra cittadino e istituzioni, vi è però fortemente correlata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arrow K. (1972), «Gifts and exchanges», *Philosophy and public affairs*, 1, pp. 343-62.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A. e Trigilia C. (2001), *Il capitale sociale*, il Mulino, Bologna.
- Banfield E.C. (1958), *The moral basis of a backward society*, Free Press.
- Barone G. e de Blasio G. (2010), *The role of local electoral rules for development: Single ballot versus dual ballot in Italy's municipalities*, mimeo.
- Barone G. e Mocetti S. (2009), «Tax morale and public spending inefficiency», *Temi di discussione*, Banca d'Italia, 732.
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Casolaro L., Gambacorta L. e Guiso L. (2005), «Regulation, formal and informal enforcement and the development of the household loan market. Lessons from Italy», *Temi di discussione*, Banca d'Italia, 560.
- Cingano F. e Pinotti P. (2009), *Le determinanti della dimensione d'impresa nei paesi dell'OCSE e nelle regioni italiane*, mimeo.
- de Blasio G. e Nuzzo G. (2008), *Individual determinants of social behavior*, mimeo.
- de Blasio G. e Nuzzo G. (2009), «Historical traditions of civiness and local economic development», *Journal of Regional Science*, 10, pp. 1-29.
- Fukuyama F. (1999), *The great disruption*, Simon and Schuster, New York.
- Giordano R., Tommasino P. e Casiraghi M. (2009), «Behind public sector efficiency: The role of culture and institutions», *SIEP*, 2009.
- Guiso L., Sapienza P. e Zingales L. (2004), «The role of social capital in financial development», *American Economic Review*, 94, pp. 526-56.
- OECD (2001), *The well-being of nations: the role of human and social capital*, Paris.
- Putnam R. (1993), *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Tabellini G. (2007), *Institutions and culture*, Presidential lecture, Conferenza della European economic association di Budapest, agosto 2007.
- Tullio-Altan C. (2000), *La nostra Italia. Clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità al 2000*, Egea, Milano.

LA DIFFICOLTÀ DI FARE IMPRESA

Magda Bianco e Francesco Bripi**

Tra gli ostacoli che le imprese incontrano nella loro attività, un quadro normativo sfavorevole può rappresentare un costo significativo. Se, sul piano nazionale, leggi troppo numerose, opache, di interpretazione non sempre chiara, mutevoli costituiscono forse il principale problema, le differenze all'interno del paese possono essere associate a due aspetti principali.

Da un lato oneri burocratici associati all'attività di impresa eccessivi e costosi, ostacolano l'ingresso sul mercato, scoraggiano gli investimenti, incidono negativamente sulla produttività; è questo un aspetto sempre più all'attenzione delle istituzioni internazionali (Commissione europea, Banca Mondiale, OCSE, ecc.)

Dall'altro un'applicazione delle regole inadeguata, per effetto di un'inefficiente amministrazione della giustizia civile, scoraggia gli investimenti, riduce i finanziamenti. Anche su questo aspetto l'attenzione internazionale è crescente ed è ampio il riconoscimento che essa può incidere significativamente sulle possibilità di crescita di un sistema.

Di seguito si analizzano entrambi gli aspetti, che – oltre che costituire un grave fattore di svantaggio competitivo per l'intero sistema – presentano differenze significative tra le diverse aree del paese.

1. Gli oneri burocratici

Una ormai vasta letteratura suggerisce che un "eccesso" di regolazione o di oneri burocratici per le imprese sia un fattore di ostacolo alla concorrenza e alla crescita. Sebbene non vi sia consenso assoluto su quando vi sia "eccesso", lavori basati sulle informazioni raccolte all'interno del progetto Doing Business (DB, in breve) della Banca Mondiale o su quelle prodotte dall'OCSE sulla regolazione dei mercati sembrano confermare quest'ipotesi¹.

L'Italia, in generale, in termini di regolazione anticompetitiva/oneri burocratici per le imprese si colloca in una posizione decisamente "sfavorevole" (78^a in DB nel 2009), nonostante alcuni di questi indicatori (ad esempio quelli dell'OCSE sulla regolamentazione anticompetitiva) mostrino significativi miglioramenti negli ultimi anni.

La posizione italiana è tuttavia il risultato di un insieme di contesti presumibilmente molto diversi². Per questo può essere di interesse un esercizio volto a misurare la situazione nelle diverse regioni italiane, almeno con riferimento ad alcuni indicatori che ci si attende mostrino una certa varianza tra le regioni. Per realizzare questo obiettivo, ci si concentra su alcuni indicatori di "difficoltà di fare impresa" in alcuni momenti della vita d'impresa, che vengono ricostruiti su base regionale. Si utilizzano in particolare quelli prodotti dalla Banca Mondiale, che per le loro caratteristiche si prestano meglio di altri ad essere riprodotti a livello territoriale.

La metodologia adottata da DB è stata criticata negli ultimi anni da diversi autori³. In particolare non vi è consenso sulla loro capacità di essere indicatori di regolamentazione

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

¹ Cfr. Botero et al. (2004), Djankov et al. (2002), Djankov et al. (2003), Djankov et al. (2007), Djankov et al. (2008a), Djankov et al. (2008b).

² Anche se il rapporto DB in realtà misura la situazione nella capitale e gli indicatori OCSE fanno riferimento alla legislazione nazionale.

³ Per i contributi più salienti cfr. Arrunada (2007), Arrunada (2008), Blanchet (2006), Ménard and du Marais (2006), IEG (2008).

sufficientemente *affidabili* nella definizione delle raccomandazioni di policy da parte delle organizzazioni internazionali. Le critiche più rilevanti fanno riferimento al fatto che DB attribuisce un peso eccessivo alla semplificazione, sottovalutando invece gli obiettivi di protezione dei consumatori e dei produttori che potrebbero essere impliciti nelle diverse procedure (la metodologia di DB considera solamente i costi iniziali – misurati anche in termini di tempi – e non anche i costi e benefici futuri che ne possono derivare per i soggetti privati e pubblici⁴); al fatto che non vi è sufficiente attenzione alla possibilità di equivalenza funzionale tra i diversi istituti giuridici adottati in ciascun sistema legale; ciò può indurre ad attribuire valutazioni negative in mancanza di determinate disposizioni legali negli ordinamenti che adottano – per le medesime finalità – misure alternative.

Nonostante questi limiti, gli indicatori possono comunque risultare utili ai fini della presente analisi, in quanto alcuni di essi consentono una “declinazione” a livello regionale (a differenza di molti altri indicatori utilizzati per il confronto internazionale), che sotto diversi aspetti comporta minori problemi di comparabilità tra realtà istituzionali e regolamentari sostanzialmente appartenenti al medesimo sistema legale. Ne consegue che le critiche sono meno cogenti poiché gran parte della normativa per gli indicatori selezionati è determinata a livello nazionale (seppure con eccezioni⁵).

1.1 *Gli indicatori selezionati e la metodologia*

Gli indicatori ricostruiti a livello regionale misurano gli oneri che la regolazione e l'inefficienza amministrativa impongono alle imprese in alcuni “momenti” significativi della loro vita⁶.

Tra le diverse tipologie di indicatori disponibili, sono stati scelti quelli elaborati dalla Banca Mondiale (DB), le cui caratteristiche metodologiche permettono di meglio catturare gli effetti territoriali: essi sono costruiti non solo sulla base della regolazione locale, ma anche dei comportamenti effettivi degli operatori⁷, per cui consentono di individuare le diverse fonti possibili d'inefficienza locale (regolazione nazionale e/o locale, funzionamento della Pubblica amministrazione, ecc.).

Si prendono in considerazione cinque dei dieci indicatori elaborati nel rapporto DB: avvio d'impresa, concessione di licenze edilizie, trasferimento di una proprietà immobiliare, soluzione giudiziale delle controversie commerciali, chiusura – o ristrutturazione – dell'impresa. Gli altri cinque⁸ sono stati esclusi in quanto il loro valore dipende sostanzialmente dalla normativa nazionale, per cui presenterebbero una scarsa varianza regionale.

Per ciascun indicatore è stato predisposto un questionario, avendo come riferimento quelli realizzati dalla Banca Mondiale, opportunamente rielaborato (con l'aiuto di esperti/professionisti

⁴ In particolare viene trascurata la possibilità che l'imprenditore possa incorrere in elevati costi di transazione e/o legali dovuti all'eccessiva semplificazione delle procedure. Per quanto riguarda l'avvio d'impresa, ad esempio, considerare solamente i costi iniziali può favorire la valutazione di quei paesi che preferiscono un controllo giudiziale di legalità (paesi di Common Law), penalizzando invece quelli che hanno adottato maggiori misure preventive al fine di evitare l'eccessivo ricorso ai controlli successivi (sostanzialmente i sistemi di Civil Law): cfr. Arrunada (2008).

⁵ L'indicatore di Concessione delle licenze edilizie, ad esempio, dipende in modo significativo dalla regolazione municipale.

⁶ Il progetto DB ha creato indicatori a livello sub-nazionale, prevalentemente per i paesi in via di sviluppo (Messico, Brasile, India, Filippine, ecc.); per l'Italia ha prodotto un rapporto sulla regione Veneto, la cui performance è risultata in linea con il dato nazionale.

⁷ Nell'approccio di DB gli oneri amministrativi sono calcolati misurando costi e tempi che le imprese devono sostenere per le procedure che la legge (e talvolta anche la pratica comune) impone in ciascuna delle fasi selezionate.

⁸ Essi misurano gli oneri della regolazione nelle seguenti aree: mercato del lavoro, protezione degli investitori, accesso al credito, pagamento delle tasse e commercio internazionale.

della materia)⁹ per tenere conto delle peculiarità del caso italiano (piuttosto che – come nel caso della Banca Mondiale – assicurare la confrontabilità tra paesi¹⁰).

Ogni questionario è stato sottoposto – grazie alla rete dei Nuclei di ricerca della Banca d'Italia – a circa quattro professionisti/esperti¹¹ per ogni capoluogo di regione (in alcune regioni sono stati intervistati anche esperti di altri capoluoghi di provincia nella regione)¹². Sulla base delle risposte è stato quindi possibile costruire un indicatore medio per ogni capoluogo di regione.

Sulla base di quest'ultimo, è stato costruito un indicatore sintetico per ciascuna area, composto in genere da una componente di “costo” e una di “tempi”¹³.

1.2 Le evidenze descrittive

Di seguito vengono presentate alcune evidenze descrittive. I dati sono presentati prevalentemente a livello di area geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole)¹⁴ piuttosto che per singole regioni e perlopiù con i valori (costi e tempi) totali di ciascun indicatore, salvo fornire ulteriori dettagli delle singole componenti qualora costituiscano informazioni rilevanti.

I valori regionali sono dati dalla media delle risposte relative a ciascun capoluogo di regione (solo in casi eccezionali, quando non si disponevano di sufficienti osservazioni, si sono utilizzati i dati di altre città della medesima regione). Questi sono stati poi aggregati in valori medi a livello di area economica, dove le singole componenti regionali sono ponderate per il peso relativo del PIL di ciascuna regione nell'area di appartenenza¹⁵. Nella tavola 1 sono riportate le dimensioni dei campioni utilizzati.

a) Un indicatore sintetico. – Se sintetizziamo i 5 indicatori in un unico indicatore di sintesi e lo “ordiniamo” tra le regioni (cfr. Figura 1), tutte le regioni del Mezzogiorno e delle Isole si collocano nella fascia con valori “peggiori”.

b) L'avvio di un'attività d'impresa. – Una regolamentazione dell'avvio d'impresa eccessivamente onerosa tende a scoraggiare l'entrata sul mercato, specie nei settori ad alto tasso di “ricambio”, costringe le imprese ad entrare con dimensioni maggiori rispetto a quelle ottimali, limita la crescita degli *incumbents*¹⁶; procedure più semplici, invece, sono associate a una maggiore produttività

⁹ Nella preparazione dei questionari ci si è avvalsi di esperti dei diversi settori: commercialisti, avvocati, architetti, il Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri, accademici fallimentaristi ed esponenti del Consiglio nazionale del notariato.

¹⁰ Principalmente ciò si è tradotto nella riduzione della dimensione media dell'impresa relativa al caso standard di riferimento. Altre variazioni sono illustrate in dettaglio nella sezione successiva.

¹¹ In particolare, sono state consultate le seguenti categorie professionali: commercialisti e notai, per l'avvio d'impresa; architetti e ingegneri, per la concessione di licenze edilizie; notai, per il trasferimento della proprietà immobiliare; avvocati, per la soluzione giudiziale delle controversie e per la chiusura di un'impresa.

¹² Nel Trentino Alto Adige, le città di Trento e Bolzano sono state analizzate separatamente, dato il loro status di province autonome.

¹³ Per una descrizione della metodologia utilizzata, si veda Bianco e Bripi (2010).

¹⁴ Le aree geografiche sono composte seguendo la classificazione solitamente utilizzata nelle statistiche ufficiali. Il Nord Ovest comprende la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Lombardia e la Liguria; il Nord Est è composto da Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna; al Centro ci sono la Toscana, le Marche, l'Umbria e il Lazio; al Sud c'è l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Puglia, la Basilicata e la Calabria; nelle Isole, la Sicilia e la Sardegna.

¹⁵ Si è utilizzata la media del PIL regionale (in milioni di euro correnti) dei tre anni antecedenti alla crisi economica (2005, 2006 e 2007). Fonte: Conti economici regionali, Istat (2009).

¹⁶ Cfr. Klapper et al. (2006).

anche delle imprese esistenti¹⁷ e a una più fluida riallocazione settoriale dell'occupazione¹⁸. Ancora, una regolamentazione più "leggera" contribuisce a facilitare l'emersione di attività sommerse¹⁹.

L'indicatore di "Avvio d'impresa" intende misurare gli ostacoli burocratici e legali che un imprenditore deve affrontare per l'apertura di un'impresa. L'indicatore misura i costi e i tempi necessari per registrare e avviare una Srl con 3 soci (persone fisiche), 20 dipendenti e un capitale sociale pari a 10 volte il reddito pro capite della città in cui la rilevazione viene effettuata.

La regolazione di questo momento nella vita dell'impresa in Italia è stata recentemente modificata con l'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici per la nascente impresa. La riforma prevede che sia necessario un unico adempimento (la Comunicazione unica, CU in breve)²⁰ per realizzare quelli che in precedenza erano quattro "passaggi" (iscrizione al Registro delle imprese, iscrizione all'Agenzia delle entrate, all'INPS e all'INAIL)²¹, permettendo un risparmio di tre procedure (cfr. Tavola A.1 in Appendice).

Poiché al momento in cui è stata condotta l'indagine (dicembre 2008 – gennaio 2009) era possibile utilizzare alternativamente le due modalità (quella tradizionale e la CU in via sperimentale) per avviare un'impresa²², sono stati predisposti e sottoposti agli esperti due diversi questionari (relativi a ciascuna delle due modalità) con l'obiettivo tra l'altro di quantificare gli effetti della riforma.

In Italia, avviare un'impresa è più "facile" al Centro Nord che non nel Mezzogiorno (cfr. le Figure 2 e 3). Con il metodo tradizionale i tempi medi variano da 12,1 giorni al Centro a 27,3 nelle Isole. Anche i costi medi nel Mezzogiorno (pari al 21,2 per cento del reddito pro capite) sono superiori rispetto al resto del paese²³.

La nuova procedura (CU) comporta una sostanziale riduzione dei tempi – che varia da un minimo di 2 a un massimo di 12,3 giorni – in tutte le aree. I costi, invece, contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere (con minori procedure, i costi dovrebbero scendere) rimangono sostanzialmente invariati rispetto al metodo tradizionale²⁴. Anche con le nuove procedure, permangono i divari tra il Mezzogiorno e il resto del paese, con riferimento sia ai costi sia ai tempi, ma per questi ultimi la variabilità si riduce; si osserva cioè una sorta di "convergenza" verso durate minori.

c) La concessione delle licenze edilizie. – In quest'area il bilanciamento tra l'obiettivo di garantire la sicurezza e quello di mantenere i costi e/o i tempi entro limiti ragionevoli è particolarmente complesso. Se da un lato tariffe troppo elevate del permesso di costruzione costituiscono una perdita netta per gli imprenditori e per la società in generale (ma sono un'entrata per l'ente pubblico locale)²⁵, dall'altro un'eccessiva semplificazione delle procedure autorizzative non deve ridurre il grado di

¹⁷ Cfr. Barseghyan (2008).

¹⁸ Cfr. Ciccone e Papaioannu (2007).

¹⁹ Cfr. Kaplan et al. (2007).

²⁰ La riforma è stata introdotta dalla legge n. 40/2007.

²¹ Con la Comunicazione unica è possibile effettuare la richiesta attraverso la compilazione di un modulo di domanda telematico, che viene spedito all'Ufficio del registro delle Imprese locale, il quale poi a sua volta spedisce la medesima richiesta di iscrizione anche all'Agenzia delle entrate, all'INPS e all'INAIL.

²² La nuova modalità di CU era ancora in fase sperimentale.

²³ La regione in cui l'avvio d'impresa è più rapido è l'Abruzzo (5,16 giorni), mentre quella in cui il processo è più "lento" è il Molise (34 giorni). Le procedure sono meno costose in Lombardia ("solo" il 10,2 per cento del reddito pro capite locale) e più care in Sardegna (38,2 per cento).

²⁴ Poiché molti imprenditori delegano lo svolgimento della maggior parte delle procedure a intermediari professionisti, buona parte dei costi è determinata dalle parcelle professionali (notai e commercialisti) che curano le fasi relative alla costituzione della società. L'invarianza dei costi con la nuova procedura di CU potrebbe dipendere dal processo di apprendimento della nuova procedura da parte dei professionisti nelle aree in cui il tasso di entrata è più basso.

²⁵ E tuttavia la semplificazione delle procedure connesse alle licenze edilizie può aumentare il gettito fiscale proveniente dalla tassazione sulle proprietà immobiliari (cfr. PricewaterhouseCoopers, 2005).

sicurezza degli immobili. Sebbene sia difficile riconciliare queste finalità e identificare la corretta intensità dei controlli pubblici, procedure eccessivamente onerose possono incidere in modo negativo sul settore delle costruzioni²⁶.

L'indicatore di "Concessione di licenze" intende fornire una misura di tutte le procedure richieste per la costruzione di un magazzino. Per ciascuna operazione si fa riferimento al tempo necessario per completarle e ai costi da sostenere.

L'indicatore considera il caso tipo di una impresa di costruzione²⁷, che deve costruire un magazzino di 1.300 m² distribuiti su due piani, destinato allo stoccaggio di materiali non deperibili, non tossici, né inquinanti²⁸.

Sono state considerate tutte le procedure richieste per legge (o ampiamente utilizzate nella pratica comune) per la costruzione di un magazzino, anche se possono essere evitate in casi eccezionali (cfr. Tavola A.2 in Appendice)²⁹.

I risultati dell'indagine per area geografica sono illustrati nelle Figure 4 e 5. Le procedure più onerose sono rappresentate da quelle relative al permesso di costruzione, i cui tempi molto lunghi possono ritardare notevolmente l'inizio della costruzione³⁰. I divari territoriali hanno andamenti differenti a seconda che si considerino i costi oppure i tempi: al Nord le procedure sono mediamente più veloci (429 giorni circa, contro una media nazionale di 515 giorni), ma risultano più costose (5,3 volte il reddito pro capite contro una media nazionale di 3,3). Diversamente, le Isole mostrano tempi particolarmente elevati (959 giorni), a fronte di costi in linea con la media nazionale³¹.

d) *La registrazione della proprietà.* – Alcune evidenze suggeriscono che in questo settore procedure semplici, rapide e non eccessivamente costose producono diversi effetti: un accesso più facile al credito formale; un maggior valore degli immobili; più elevate opportunità di investimento, con potenziali ricadute positive per l'intera economia³².

L'indicatore di "Registrazione della proprietà" è una misura degli oneri burocratici e legali che devono essere sostenuti da parte di un acquirente e di un venditore – entrambi imprese – per trasferire la proprietà di un terreno edificato, attraverso un atto di compravendita.

Il questionario considera il caso tipo di una proprietà di 550 m², il cui valore è pari a 50 volte il reddito pro capite della città in cui viene effettuata la rilevazione. La proprietà dell'immobile viene trasferita tra due imprese di capitali, entrambe di medie dimensioni (50 addetti ciascuna). Il venditore è in pieno possesso dell'immobile, su cui nessuna altra parte vanta titoli.

²⁶ Bertrand e Kramarz (2002) mostrano che l'introduzione di permessi di costruzione per i centri commerciali a discrezione delle municipalità locali in Francia ha ridotto l'occupazione nel settore delle vendite al dettaglio del 10 per cento. Cfr. anche *Advisory Board on Administrative Burden* (2007).

²⁷ Srl con 5 soci (persone fisiche), 20 dipendenti (invece dei 60 di DB), tra cui un architetto regolarmente abilitato alla professione. L'impresa di costruzione possiede il terreno sui cui sorgerà la costruzione, che non è soggetto a particolari vincoli urbanistici e/o paesaggistici.

²⁸ Con questa ipotesi si escludono quelle tipologie di beni che potrebbero richiedere particolari permessi addizionali, come quelli volti alla tutela della salute pubblica o del contesto urbanistico.

²⁹ Per questo indicatore, il numero di procedure previste – che peraltro è equivalente a quello di DB – è determinato dalla normativa nazionale (cfr. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, DPR 6 giugno 2001, n. 380), mentre la durata e i costi delle singole procedure è determinata prevalentemente da disposizioni regionali e/o comunali.

³⁰ Altre procedure, come l'allaccio delle diverse utenze, che pure mostrano tempi lunghi, possono essere in parte effettuate durante l'ultimazione dei lavori di costruzione del fabbricato.

³¹ Le procedure sono particolarmente lunghe in Sicilia (1.247 giorni) – i cui costi, relativamente minori rispetto alla media nazionale (1,9 volte il reddito pro capite locale), non contribuiscono a controbilanciare una performance così bassa. All'opposto in Val d'Aosta le procedure sono più veloci (62 giorni) e anche i costi sono contenuti (161,7 per cento del reddito pro capite).

³² Cfr. Field (2006) e Deininger (2003).

Si considerano tutte le operazioni previste dalla legge o ampiamente utilizzate nella pratica comune, che sono a carico delle parti o di altri soggetti, che agiscono per loro conto (ad esempio i notai, gli uffici pubblici)³³. Le procedure sono descritte in Appendice (cfr. Tavola A.3).

La durata delle procedure per trasferire una proprietà immobiliare nel caso specificato (che in media è pari a 10,5 giorni)³⁴ è principalmente determinata dai tempi necessari a ottenere i permessi dal Comune e a registrare l'atto di compravendita presso l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio³⁵ (cfr. Figura 6). Le procedure sono più brevi al Nord (10,5 giorni) rispetto al resto del paese, anche se i divari tra le aree sono piuttosto contenuti³⁶ (cfr. Figura 7).

I costi, espressi in percentuale del valore della proprietà, sono costituiti prevalentemente dalla componente fiscale (pari al 4 per cento del valore dell'immobile). Le parcelle notarili, invece, basate sui tariffari locali³⁷, hanno un impatto molto limitato (pari a circa lo 0,4 per cento del valore dell'immobile). Di conseguenza, i costi mostrano una sostanziale invarianza tra le regioni³⁸.

e) La chiusura d'impresa. – Procedure fallimentari efficienti assicurano da un lato una maggiore possibilità di sopravvivenza delle imprese in stato di temporanea difficoltà economica, dall'altro più elevate percentuali di recupero dei crediti, creando così le condizioni per una maggiore disponibilità di finanziamenti ex-ante³⁹. Le caratteristiche delle procedure (ad esempio il minore o maggiore favore per il debitore) influiscono anche sulle strategie di investimento delle imprese e sulla disponibilità di investitori diversi dalle banche (in particolare dei *venture capitalists*) a finanziare progetti di R&S a elevato rischio di insuccesso⁴⁰.

L'indicatore di "Chiusura di un'impresa" intende valutare l'efficacia e l'efficienza delle procedure fallimentari. In particolare, misura i tempi, i costi e le percentuali di recupero da parte dei creditori in riferimento a un caso ipotetico di ristrutturazione o liquidazione di un'impresa in crisi di liquidità.

Il caso tipo si riferisce a un'impresa di medie dimensioni⁴¹ che, a causa di una caduta inattesa della domanda, non è in grado di ripagare i debiti bancari, ma continua a operare e a pagare i creditori chirografari⁴². Poiché l'impresa ha molti creditori, si considera impraticabile una composizione stragiudiziale del rapporto creditizio. Sono, quindi, possibili tre soluzioni: *a)* una procedura esecutiva per il recupero del credito; *b)* un concordato preventivo (anche se potrebbe non avere successo e potrebbe trasformarsi in una procedura fallimentare che finisce con la liquidazione); *c)* un fallimento (o concordato fallimentare) che conduce alla liquidazione dell'impresa.

³³ Rispetto al questionario DB, è stata solo introdotta l'ipotesi aggiuntiva che il compratore acquisti la proprietà con mezzi finanziari propri, senza ricorrere a prestiti bancari al fine di escludere dai costi notarili la quota relativa alla stipula di un mutuo.

³⁴ Seguendo la metodologia di DB, i dati relativi ai tempi tengono conto della possibilità che alcune procedure siano effettuate simultaneamente; più precisamente, ciò vale per le procedure 1, 2, 3, 4 e 5, come descritto nella tavola A.3 dell'Appendice.

³⁵ Poiché la registrazione dell'atto di compravendita può essere eseguita on-line, i tempi richiesti per questa procedura sono principalmente attribuibili al sovraccarico di lavoro dei notai, piuttosto che all'inefficienza dell'Amministrazione pubblica.

³⁶ Il basso valore riferito alle Isole non è attendibile in quanto è riferito alla sola Sardegna, per cui si dispone di dati affidabili. La regione dove le procedure sono più brevi è il Lazio (5,7 giorni), quella dove sono più lunghe è la Puglia (32,2 giorni).

³⁷ Le tariffe notarili sono approvate a livello nazionale dal Ministro della Giustizia, su proposta del Consiglio Nazionale del notariato, e successivamente adattate secondo le condizioni economiche dei distretti territoriali locali. Sebbene le tariffe non siano più vincolanti (come conseguenza del decreto "Bersani", art. 2 legge n. 248/2006), la possibilità di concorrenza sul prezzo tra i professionisti è comunque limitata (art. 3 legge n. 249/2006).

³⁸ I costi sono più elevati in Puglia (4,7 per cento del valore dell'immobile) e più bassi nel Lazio (4,3 per cento).

³⁹ Cfr. White (1999) e Hart (2000).

⁴⁰ Cfr. Armour e Cumming (2003).

⁴¹ Con 51 addetti e 50 fornitori, che gestisce un albergo.

⁴² Rispetto al rapporto DB 2009, si è considerata una dimensione media d'impresa inferiore (51 invece di 201 dipendenti) perché con più di 200 addetti l'impresa sarebbe automaticamente entrata in amministrazione straordinaria; un fatturato minore (da 1.000 a 300 volte il reddito pro capite); si è inoltre assunto che l'hotel sia l'unica attività (e non semplicemente la principale) dell'impresa in crisi.

Data la costruzione del caso (i professionisti dovevano indicare anche la modalità più probabile di soluzione della crisi: esecuzione, concordato preventivo, fallimento), risulta complesso costruire indicatori “sintetici” relativi a tutte le possibili soluzioni. Nel prosieguo si presentano sia i risultati che considerano tutte le tipologie di soluzione alla stessa stregua, ottenuti ponderando ciascuna soluzione per la sua frequenza, sia quelli relativi alle sole procedure di ristrutturazione mediante concordato preventivo (profondamente rinnovato dopo la riforma recente) e alle sole esecuzioni (anch’esse recentemente riformate). Non si forniscono indicatori relativi ai fallimenti perché i dati sono riferiti a un numero contenuto di casi.

In Italia le procedure d’insolvenza (prima delle riforme del 2005-06) erano complessivamente inefficienti soprattutto per l’eccessiva attitudine sanzionatoria (e liquidatoria) che induceva di fatto una rivelazione della crisi (e un’entrata nelle procedure) assai tardiva. Le riforme – con una sostanziale rivisitazione del concordato preventivo e l’introduzione di procedure di ristrutturazione stragiudiziali – sono andate nella (giusta) direzione di ridurre l’impianto sanzionatorio per incentivare una rivelazione precoce della crisi, assicurandone maggiori possibilità di soluzione.

Considerando le tre procedure insieme (cfr. le Figure 8 e 9), si nota che i tempi sono superiori al Centro Nord (dove occorrono in media 31 mesi), mentre risultano più brevi nel Mezzogiorno (23,5 mesi). Diversamente, i costi medi (in percentuale dell’attivo) sono più elevati al Sud e nelle Isole che nel resto del paese (oltre il 20 per cento contro una media nazionale pari a circa il 14 per cento).

Analizzando le singole procedure, emerge che quasi la metà dei rispondenti ha identificato come procedura che viene più sovente utilizzata nel caso specifico le esecuzioni (48 per cento) e altrettanti il concordato preventivo, con differenziazioni territoriali marcate: il concordato preventivo è la procedura utilizzata più frequentemente al Nord, le esecuzioni nelle altre aree.

La durata delle esecuzioni è risultata molto più elevata rispetto al concordato: in media occorrono rispettivamente 41 mesi per le esecuzioni (43 se la vendita avviene mantenendo in attività l’azienda, 28 se invece si procede alla vendita disaggregata dei beni che componevano l’azienda) e 14 mesi per il concordato (cfr. Figura 10). I dati suggeriscono che la riforma del concordato preventivo sia stata relativamente efficace sia per il suo ampio utilizzo nel caso considerato, sia per i suoi tempi contenuti.

I costi medi delle due procedure, invece, sono molto simili a livello nazionale (cfr. Figura 11), anche se emergono alcune differenziazioni territoriali per ciascuna di esse: il concordato preventivo è più costoso nelle Isole (29 per cento), mentre le esecuzioni lo sono di più al Sud (28,4 per cento).

Infine, le percentuali di recupero⁴³ risultano mediamente elevate rispetto a quanto ottenuto nei fallimenti (cfr. Figura 12)⁴⁴: le procedure d’insolvenza permettono in media di recuperare la metà dei crediti bancari, con differenziazioni territoriali limitate tra le diverse aree: le percentuali variano da un massimo di 59,2 per cento nel Nord Ovest a un minimo di 44,5 per cento nel Centro⁴⁵.

⁴³ Cfr. Istat, *Giustizia in cifre*.

⁴⁴ Le percentuali di recupero sono calcolate come il valore attuale dell’attivo al netto delle deduzioni dovute a: i) la svalutazione che avviene durante tutto il periodo in cui l’impresa rimane nella procedura; ii) al caso in cui l’impresa esca dalla procedura d’insolvenza in stato di liquidazione piuttosto che continuando l’attività. Per maggiori dettagli cfr. il Rapporto DB 2010.

⁴⁵ La percentuale di recupero più bassa è in Basilicata (32,03 per cento) e più elevata in Trentino Alto Adige (69,98 per cento).

1.3 Una sintesi

Data l'omogeneità della disciplina relativa a questi indicatori (nazionale, tranne che nel caso delle licenze), i risultati suggeriscono che le differenze siano da attribuire a un diverso grado di efficienza nell'applicazione locale.

In secondo luogo, i risultati relativi agli effetti delle riforme indicano come processi di semplificazione – non indiscriminata – possono produrre convergenza verso le pratiche migliori.

2. L'applicazione delle regole: l'efficienza della giustizia

La seconda area che può presentare costi diversi per le imprese nelle diverse aree è quella dell'*enforcement* delle norme. Anche con riferimento al funzionamento della giustizia civile, il posizionamento dell'Italia nei confronti internazionali è assai arretrato (si vedano ad esempio i rapporti DB e il rapporto Cepej 2008). Tempi eccessivi per la soluzione delle controversie incidono negativamente sulla disponibilità di credito, sulla natalità e sulle dimensioni d'impresa, sul ricorso al credito commerciale come sostituto di quello bancario⁴⁶. Una nostra recente indagine condotta sulle imprese industriali con oltre 50 addetti mostra come, in media, un'impresa coinvolta in una causa civile per inadempimento contrattuale della controparte in un terzo dei casi preferisca accordarsi; per giungere all'accordo rinuncia mediamente al 37 per cento della somma che sarebbe stata dovuta.

Diverse fonti evidenziano i differenziali all'interno del paese. I dati forniti dal Ministero della Giustizia e dall'Istat mostrano in media durate delle procedure di cognizione ordinaria superiori nel Mezzogiorno.

2.1 L'indicatore "soluzione delle controversie"

Elementi ulteriori provengono dall'indicatore – simile a quello prodotto dalla Banca Mondiale – predisposto per le diverse regioni dell'Italia.

L'indicatore "Soluzione delle controversie" vuole essere una misura dell'efficienza del sistema giudiziario nel consentire a una parte lesa di recuperare un credito scaduto. Il questionario considera il caso tipo di una controversia relativa alla vendita di un bene mobile, il cui compratore non paga il prezzo pattuito (pari al 200 per cento del reddito pro capite della città in cui viene effettuata la rilevazione) dopo averlo ricevuto, sostenendo che questo non è di qualità adeguata. Il venditore cita in giudizio il compratore e la causa vede integralmente soccombente il convenuto: il giudice lo condanna al pagamento del prezzo prestabilito⁴⁷.

Le informazioni vengono ricostruite seguendo ciascun passo dell'evoluzione di un giudizio di cognizione di primo grado e dell'esecuzione della sentenza. A tal fine, l'intero iter viene suddiviso in tre fasi principali⁴⁸: instaurazione del giudizio, processo e sentenza, esecuzione della sentenza. Ciascuna fase poi è suddivisa in singole operazioni, che possono essere intraprese dall'attore, dal convenuto o da terzi (giudice, cancelleria del Tribunale, ecc.). Per ciascuna fase

⁴⁶ Cfr. Jappelli et al. (2005), Bianco e Giacomelli (2004), Carmignani (2005), Kumar et al. (1999), Cingano e Pinotti (2009).

⁴⁷ Per seguire la metodologia di DB, si suppone inoltre che il soccombente non ricorra in appello.

⁴⁸ La fase di instaurazione del giudizio inizia dal momento in cui l'attore notifica l'atto di citazione al convenuto fino alla costituzione di quest'ultimo; quella di processo e sentenza è compresa tra il momento in cui il convenuto si è costituito fino a quello in cui la sentenza è esecutiva. La fase di esecuzione della sentenza inizia nel momento in cui la sentenza è esecutiva e dura fino al momento in cui l'attore riceve il pagamento.

vengono calcolati i costi e i tempi che il creditore deve sostenere (attendere) per il recupero del credito⁴⁹ (si veda la Tavola A.4 in Appendice).

L'indagine conferma come i tempi siano estremamente elevati in tutte le aree del paese (cfr. Figura 13). La durata delle procedure è maggiore al Sud (2226,6 giorni) e minore nel Nord Ovest (1.826 giorni)⁵⁰. La fase che presenta tempi più lunghi ovviamente è quella di processo e sentenza, che rappresenta in media circa due terzi della durata totale (cfr. Figura 14).

Relativamente ai costi (e alla loro diversa incidenza nelle varie aree geografiche) non sono disponibili in letteratura dati confrontabili con quelli qui rilevati. È possibile, in linea di principio, che essi siano più contenuti nel Mezzogiorno, se a una maggiore presenza di avvocati si associa una più elevata intensità della concorrenza⁵¹. Se invece prevalgono le asimmetrie informative, potrebbe essere che a una maggiore litigiosità (di nuovo, nel Mezzogiorno) corrisponda un costo più elevato del servizio.

Sulla base delle nostre indagini, si registrano valori elevati al Sud e – in misura ancora maggiore – nelle Isole (rispettivamente 33,6 per cento e 49,3 per cento del valore della controversia), mentre nel Centro Nord i costi sono sensibilmente inferiori (cfr. Figura 15)⁵². Non sorprende che la quota maggiore sia costituita dalle tariffe forensi (cfr. Figura 16), dal momento che la fase di processo e sentenza rappresenta due terzi della durata totale e i compensi degli avvocati sono parametrati in Italia al numero di atti effettuati, non all'esito della disputa (la correlazione tra i tempi e i costi della fase di processo e sentenza è pari a 0,77)⁵³.

2.2 Le possibili cause

Anche l'analisi delle cause evidenzia possibili problemi e cause specifiche nel Mezzogiorno.

Se si prova ad analizzare litigiosità da un lato (numero di procedimenti avviati nei tribunali, assai elevati nei confronti internazionali) e disponibilità di risorse dall'altro (cfr. Carmignani e Giacomelli, 2009), si nota come il Mezzogiorno sia caratterizzato da una maggiore litigiosità, soprattutto con riferimento a lavoro, previdenza e assistenza (cfr. Figura 17).

Tuttavia, la dotazione di risorse del Mezzogiorno è in linea con quella delle altre aree se la si misura in rapporto al flusso annuo di nuovi procedimenti, mentre risulta inferiore se si tiene conto dei procedimenti pendenti (cfr. Figure 18 e 19; cfr. Carmignani e Giacomelli, 2009). Sulla base delle informazioni disponibili non è facile stabilire se il maggiore stock di procedimenti pendenti nel Mezzogiorno sia da associare a un'inadeguata quantità di risorse o a una inferiore produttività. Sembra peraltro che almeno in parte i problemi di inefficienza della giustizia civile possano dipendere dalle modalità di organizzazione delle risorse stesse, in termini di dimensione dei tribunali (cfr. Marchesi, 2003) e della loro organizzazione (cfr. Bianco et al., 2007).

⁴⁹ La durata viene misurata sia in riferimento a ciascuna fase, sia anche alle singole operazioni. Essa cattura il tempo effettivamente impiegato, indipendentemente dalla previsione normativa. I costi sono stati suddivisi in base alle diverse tipologie: oneri di assistenza legale, spese giudiziarie e spese di esecuzione della sentenza (cfr. Tavola A.4 in Appendice).

⁵⁰ Le procedure sono più lunghe nel Lazio (2.540 giorni) e più brevi in Piemonte (1.291 giorni).

⁵¹ Cfr. Carmignani e Giacomelli (2009).

⁵² I costi sono più elevati in Calabria (pari al 63,4 per cento del valore della controversia) e più bassi in Lombardia (20,5 per cento).

⁵³ Nonostante il divieto all'utilizzo delle *contingency fees* sia stato recentemente abolito in Italia (art. 2, legge n. 248/2006), un'inchiesta condotta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM, 2009) ha rivelato che queste sono poco utilizzate dagli avvocati, che invece preferirebbero basarsi sulle tariffe consigliate dal Consiglio nazionale forense.

3. Conclusioni

Vi sono evidenze che il problema italiano di eccesso di oneri burocratici e di cattivo *enforcement* delle leggi presenti significative differenze territoriali.

Per quanto riguarda i primi, dato che la normativa è per lo più nazionale, il fattore principale a cui la varianza può essere attribuita è il grado di efficienza delle amministrazioni locali. A riguardo, l'evidenza raccolta nel nostro esercizio mostra l'esistenza di margini di convergenza verso le *best practices* realizzate da alcune regioni italiane. Tale processo potrebbe essere favorito da una riforma della disciplina nazionale (come nel caso della semplificazione delle procedure per l'avvio d'impresa) oppure da una più attenta analisi del funzionamento delle Amministrazioni pubbliche locali. Per alcuni altri indicatori (registrazione della proprietà immobiliare, soluzione delle controversie e chiusura d'impresa) vi potrebbe essere un effetto (principalmente sui costi) dell'intensità (e modalità) della concorrenza tra professionisti.

Con riferimento alla giustizia civile, le riforme dovrebbero affrontare, oltre che questioni di "rito", anche gli aspetti – ben più complessi – relativi alla domanda e all'offerta di giustizia.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Questionari pervenuti

Regione	Avvio con CU		Avvio senza CU		Concessione licenze		Registrazione proprietà		Soluzione controversie		Chiusura Impresa		Totale	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
VDA	3		4		2		3				1		13	0
Piemonte	2		2		3		3		5		5		20	0
Lombardia	2		3		4		3		4		3		19	0
Liguria	3	1	3		4		2	2	3	1	3	1	18	5
Veneto		7		15	1	12	3	12	2	13	2	8	8	67
TAA*	2	2	4	4	5	1	2	1	4	2	1	1	18	11
FVG	2	1	2	1	1	1	1	2		1	2		8	6
ER	1		2		2		3		1		3		12	0
Toscana	5	3	5	3		2		5		4		3	10	20
Umbria	2	1	3	1	4		1	1	3	1	5	1	18	5
Marche	4	1	4	1	3		3		3		3		20	2
Lazio	4		4		1		2		3		2		16	0
Abruzzo			4		4		3		2		2		15	0
Molise	2		2		2		3		2		2		13	0
Campania	2		2		3				2		2		11	0
Puglia	1		2	2	3	2	3	1	3	2	2	1	14	8
Basilicata	2		4		5		2	1	1	1	2	1	16	3
Calabria	4		5		2		3		4		5		23	0
Sicilia			3		1	1			5		1		10	1
Sardegna	1	2		3	1	3	1	2	1	2	1	2	5	14
Somma	42	18	58	30	51	22	43	27	48	27	47	18	287	142

(a) Dal capoluogo di regione. – (b) Dagli altri capoluoghi di provincia * Il capoluogo “di regione” considerato è Trento.

Figura 1

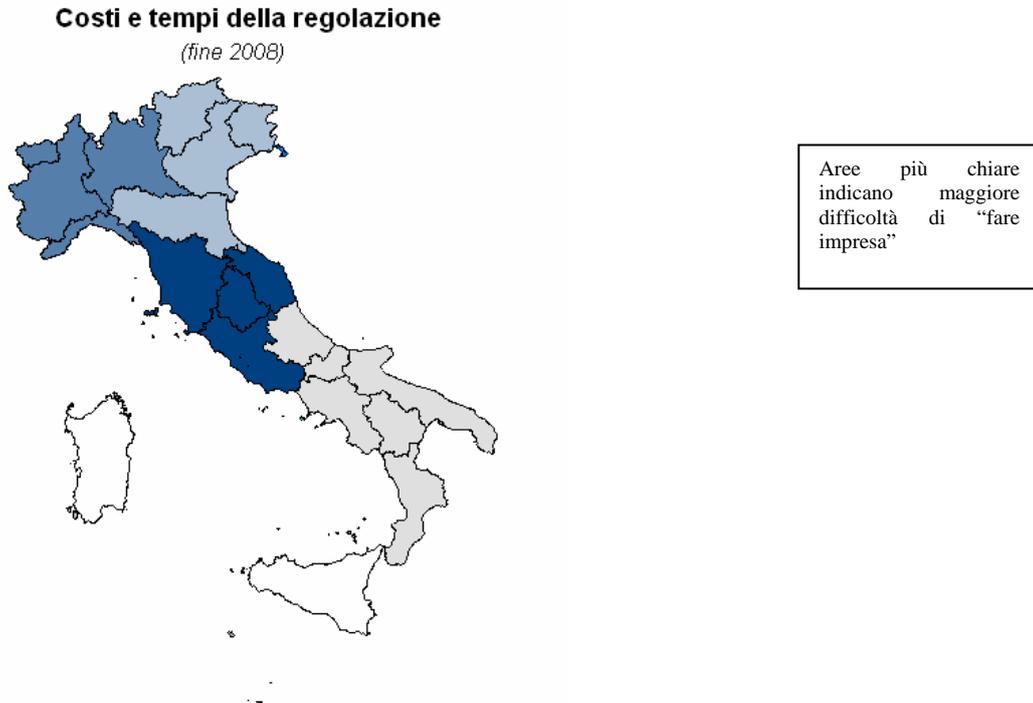
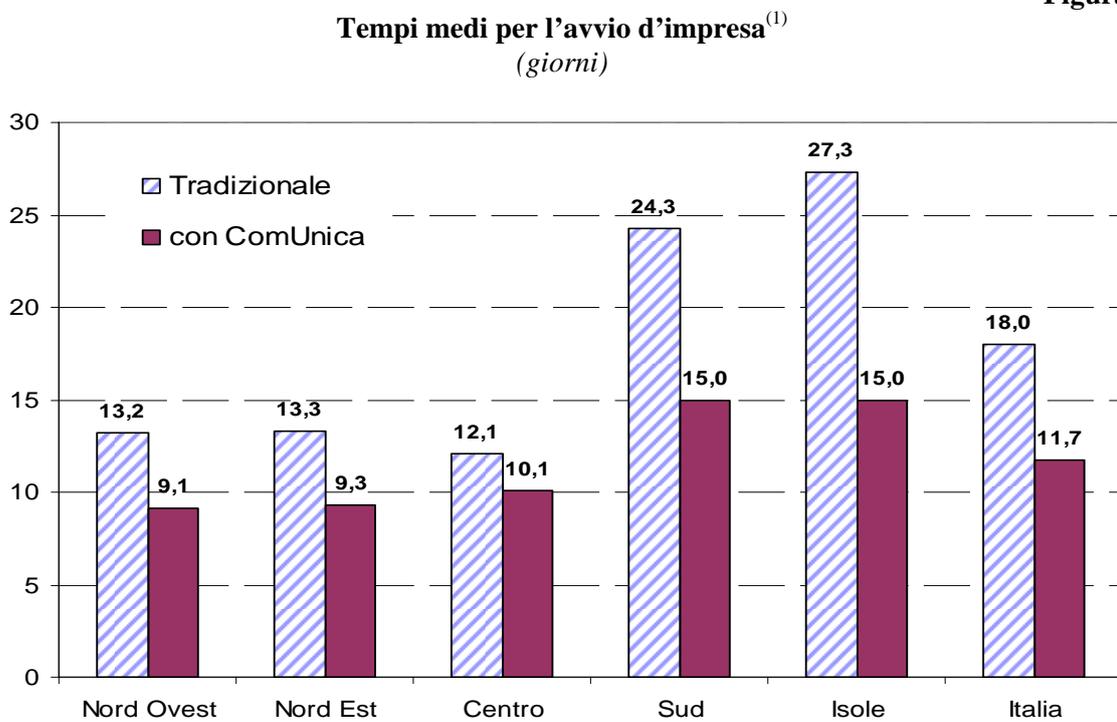


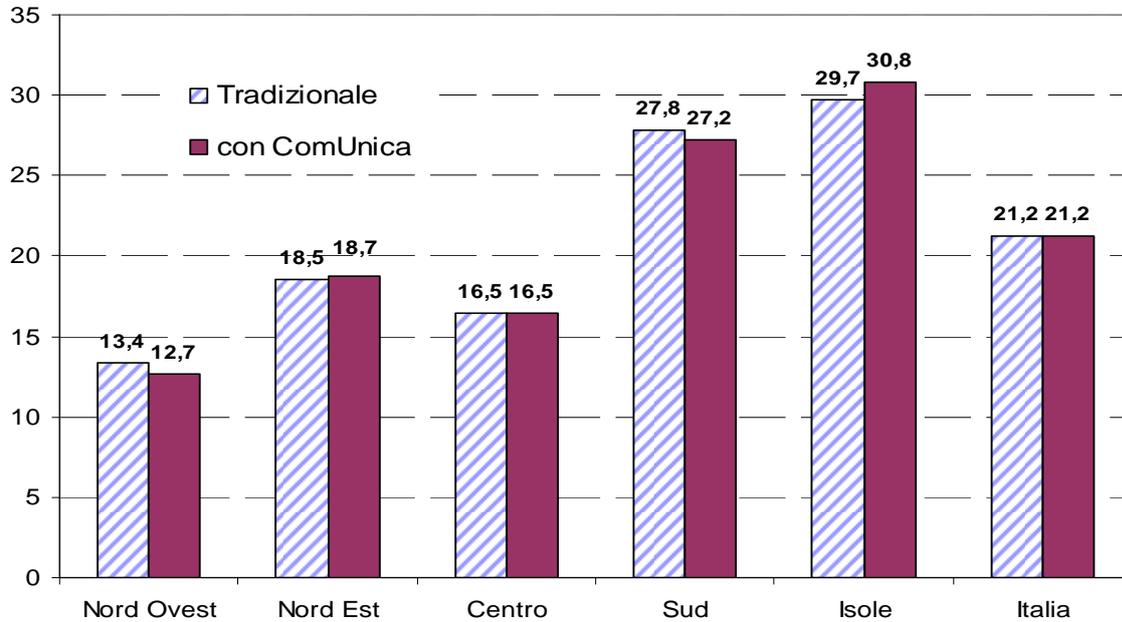
Figura 2



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 3

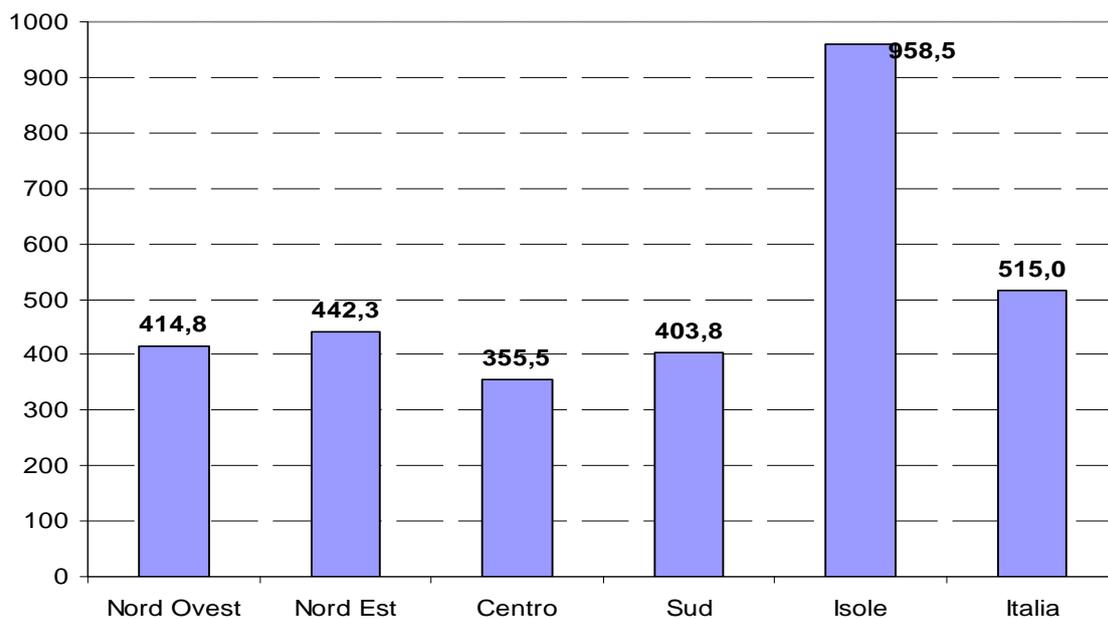
Costi medi per l'avvio d'impresa⁽¹⁾
(in percentuale del reddito pro capite)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 4

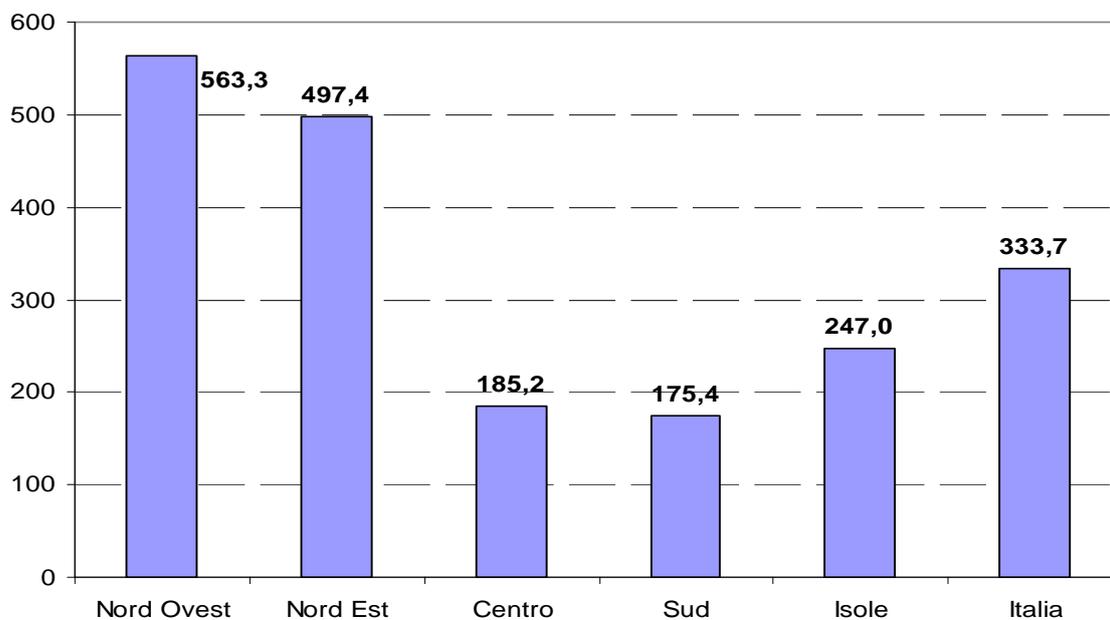
Tempi medi per la concessione di licenze edilizie⁽¹⁾
(giorni)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 5

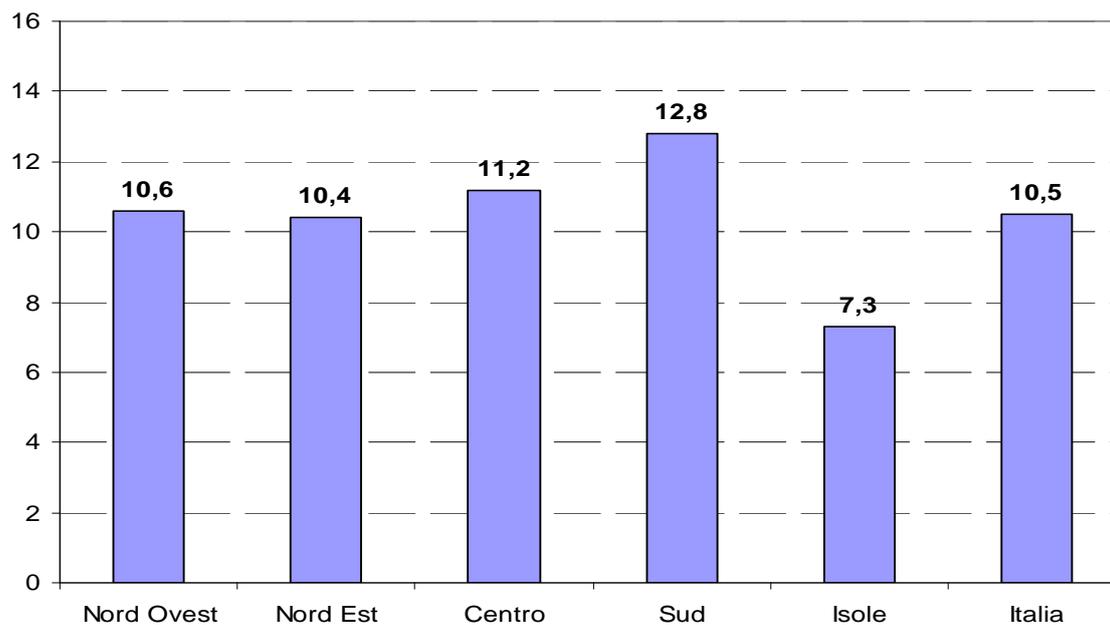
Costi medi per la concessione di licenze edilizie⁽¹⁾
(in percentuale del reddito pro capite)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

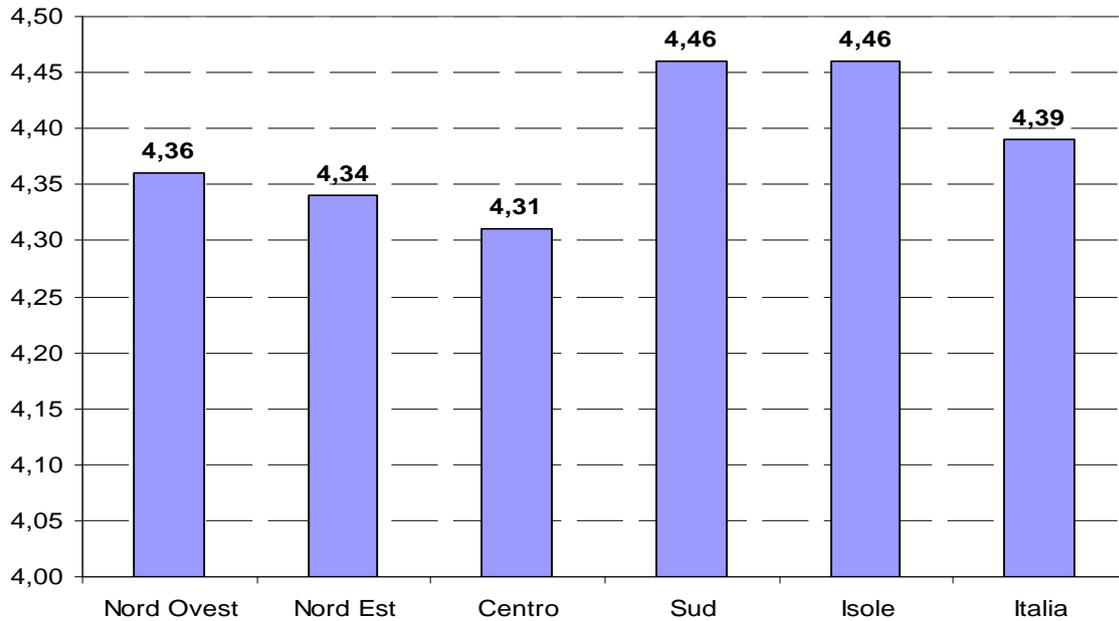
Figura 6

Tempi medi per il trasferimento di una proprietà immobiliare⁽¹⁾
(giorni)



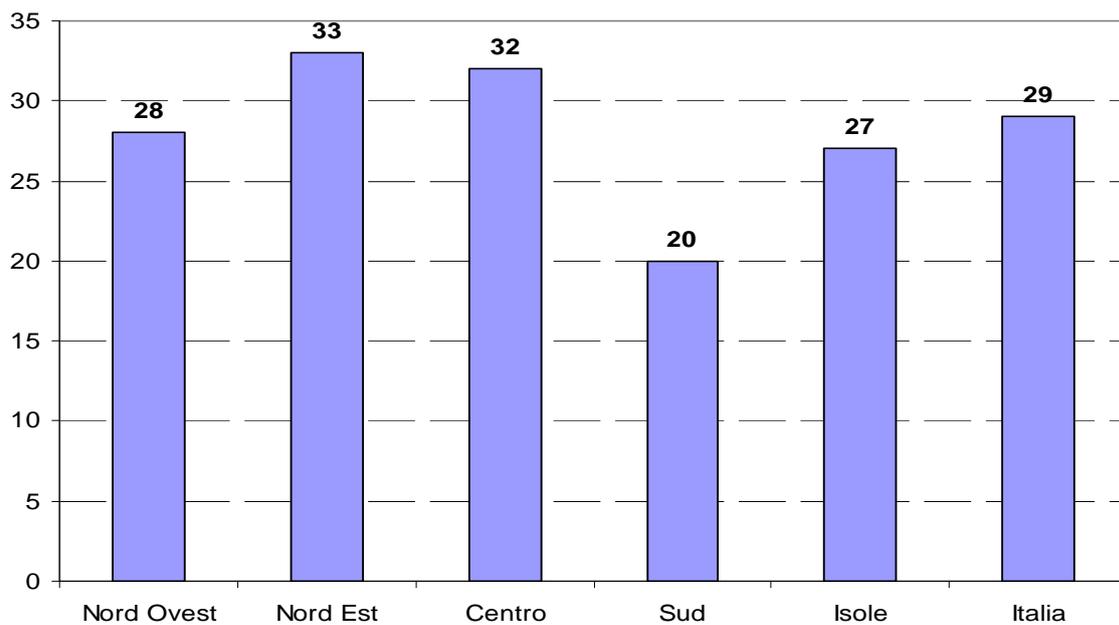
(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 7

Costi medi per il trasferimento di una proprietà immobiliare⁽¹⁾
(in percentuale del valore dell'immobile)

(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

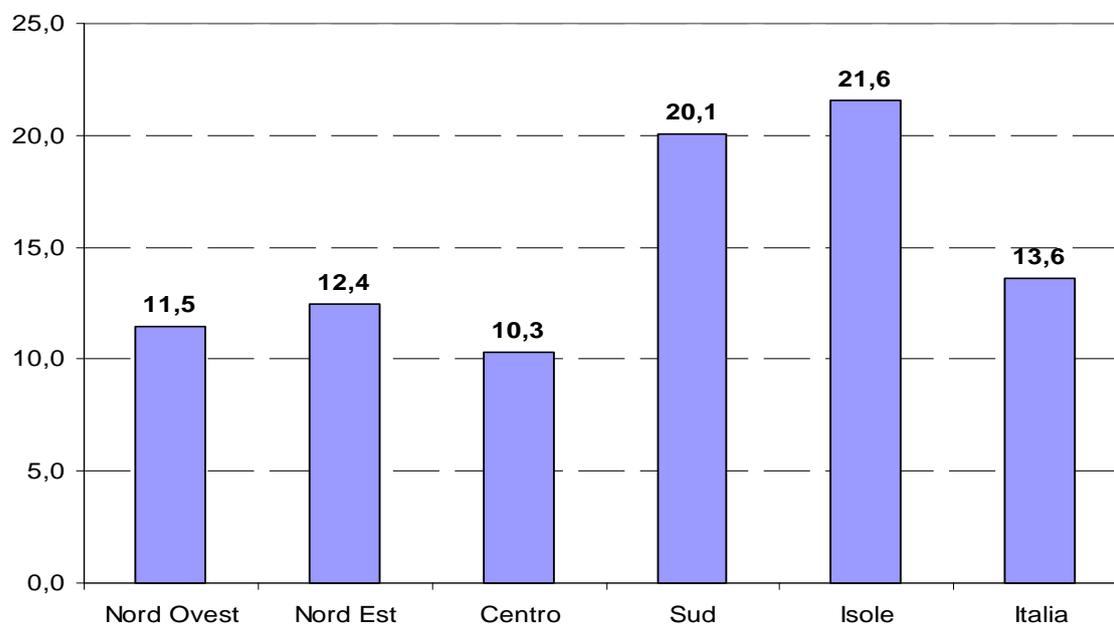
Figura 8

Tempi medi per la chiusura di un'impresa⁽¹⁾
(mesi)

(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 9

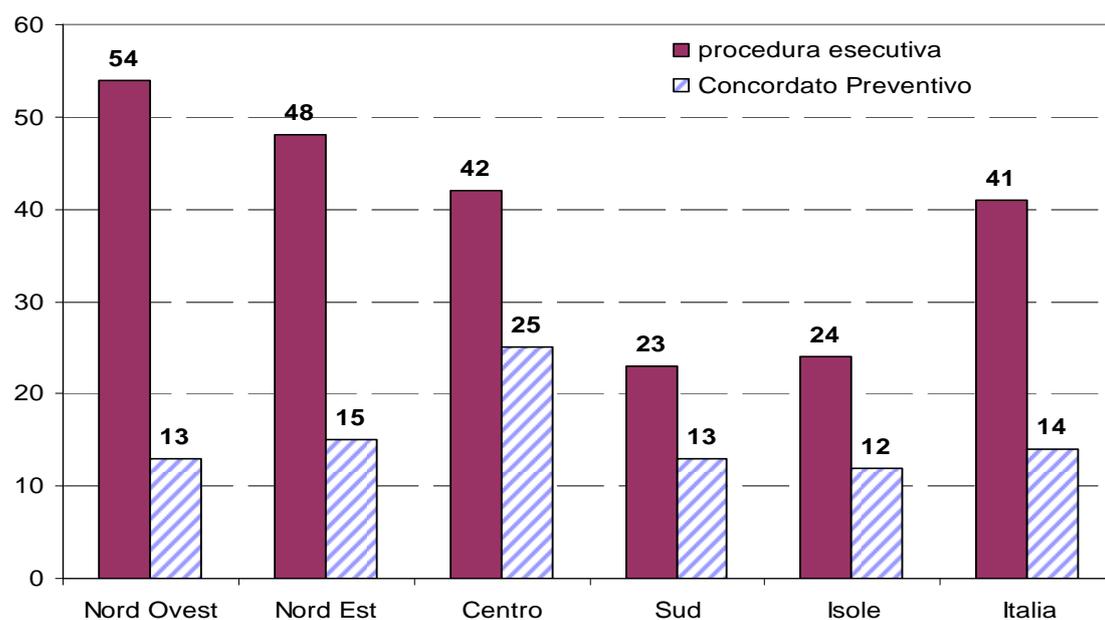
Costi medi per la chiusura di un'impresa⁽¹⁾
(in percentuale del valore dell'attivo)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 10

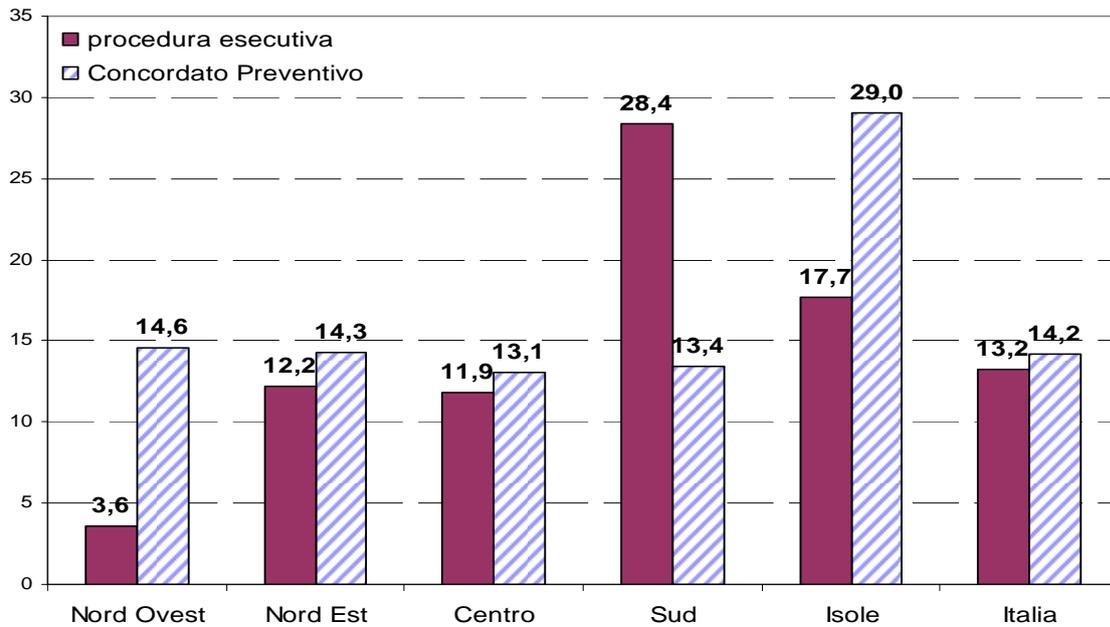
Tempi medi per la chiusura di un'impresa
(procedura esecutiva e concordato preventivo)⁽¹⁾
(mesi)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 11

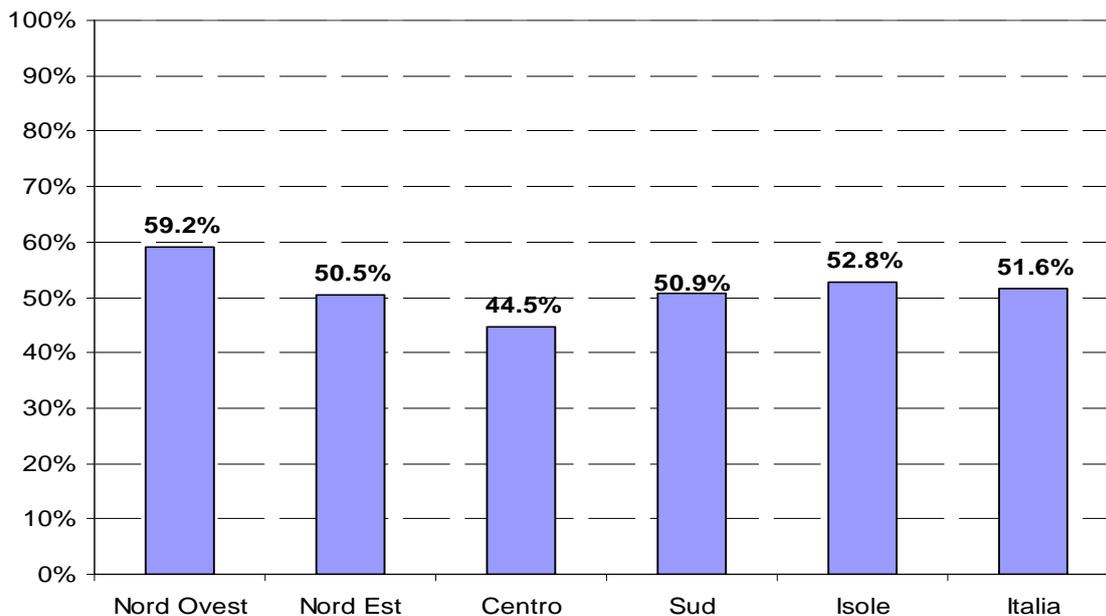
**Costi medi per la chiusura di un'impresa
(procedura esecutiva e concordato preventivo)⁽¹⁾**
(in percentuale del valore dell'attivo)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

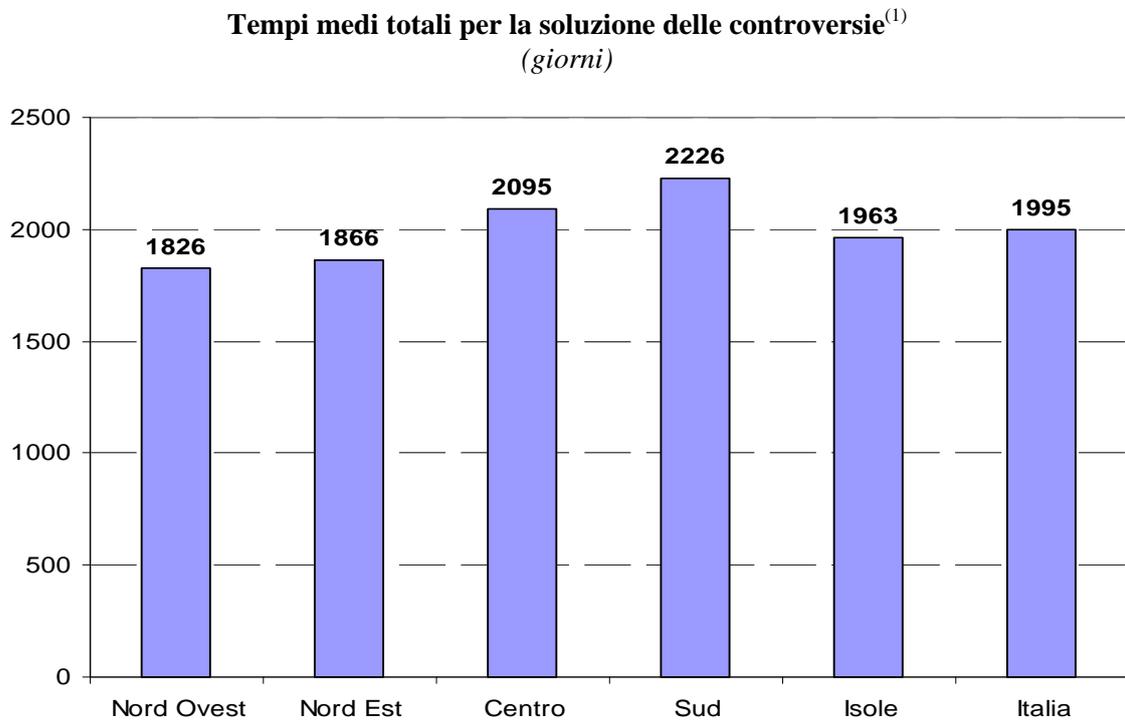
Figura 12

Percentuali di recupero del credito nelle procedure d'insolvenza^(a)



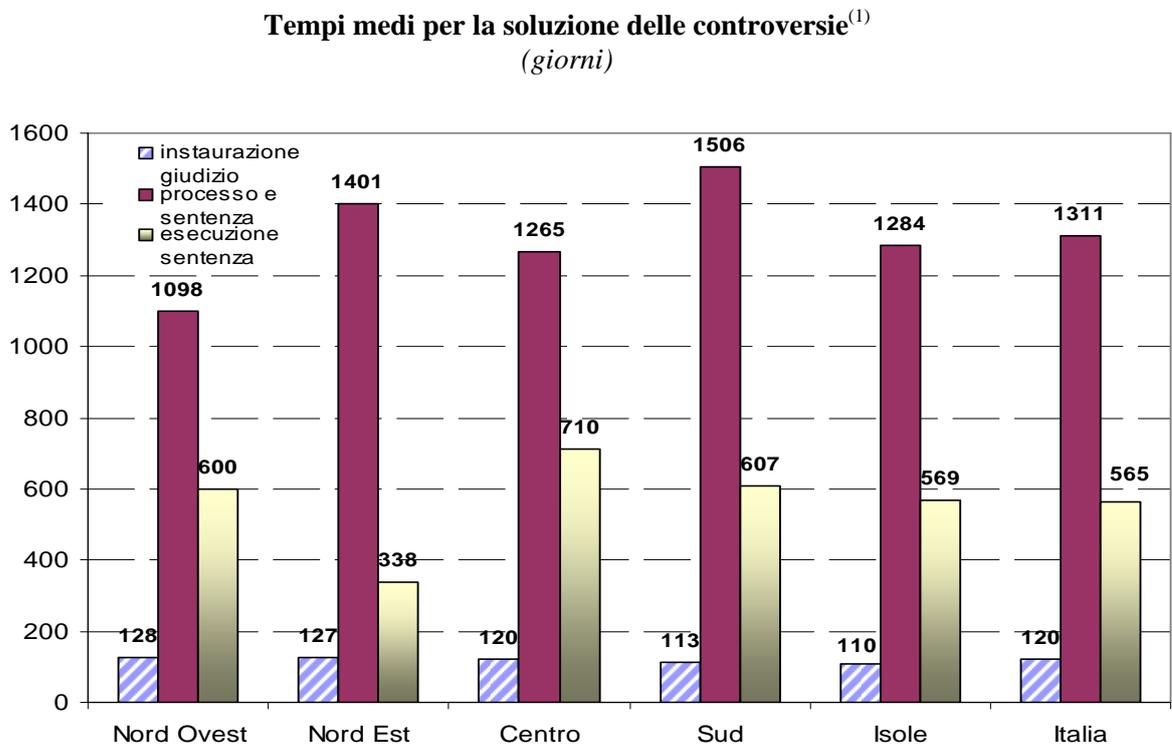
(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 13



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

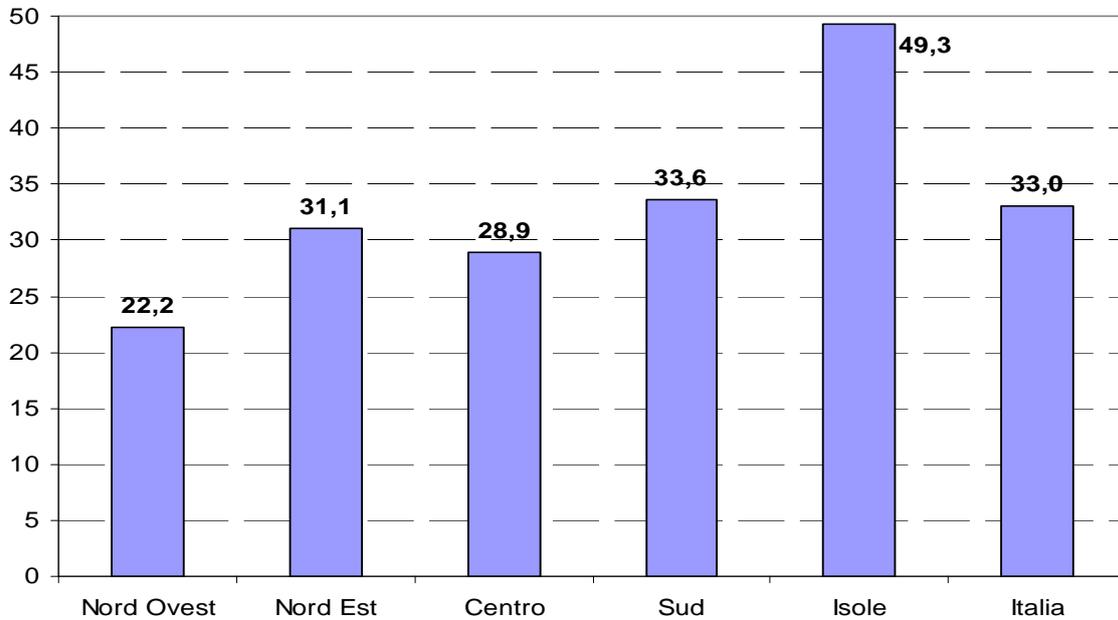
Figura 14



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 15

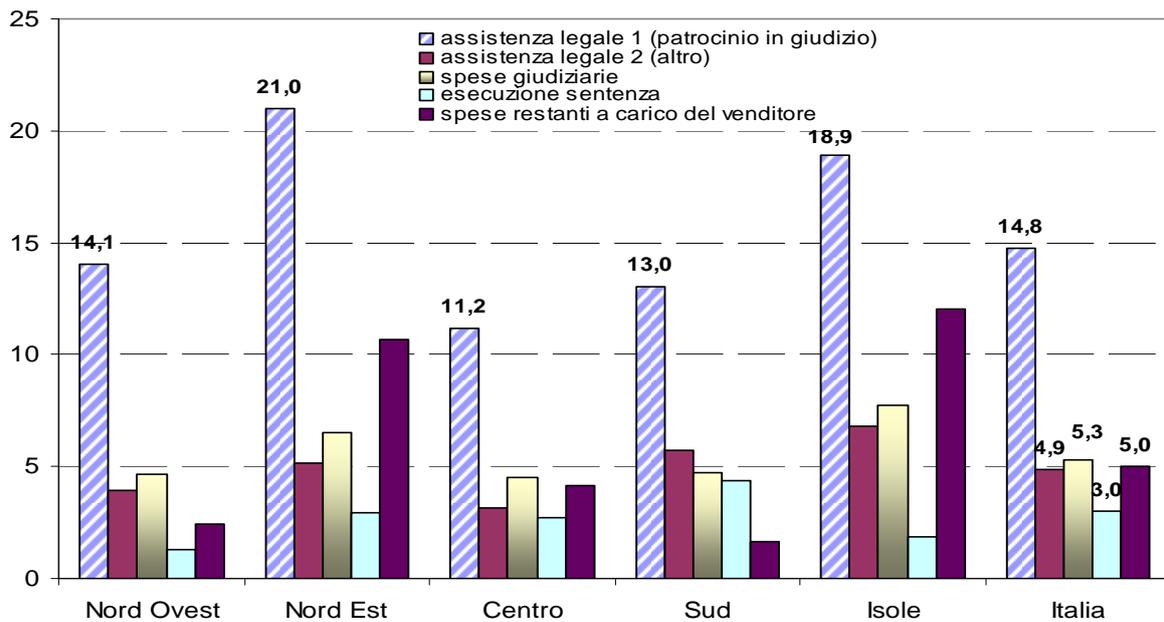
Costi medi totali per la soluzione delle controversie⁽¹⁾
(in percentuale della somma rivendicata)



(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

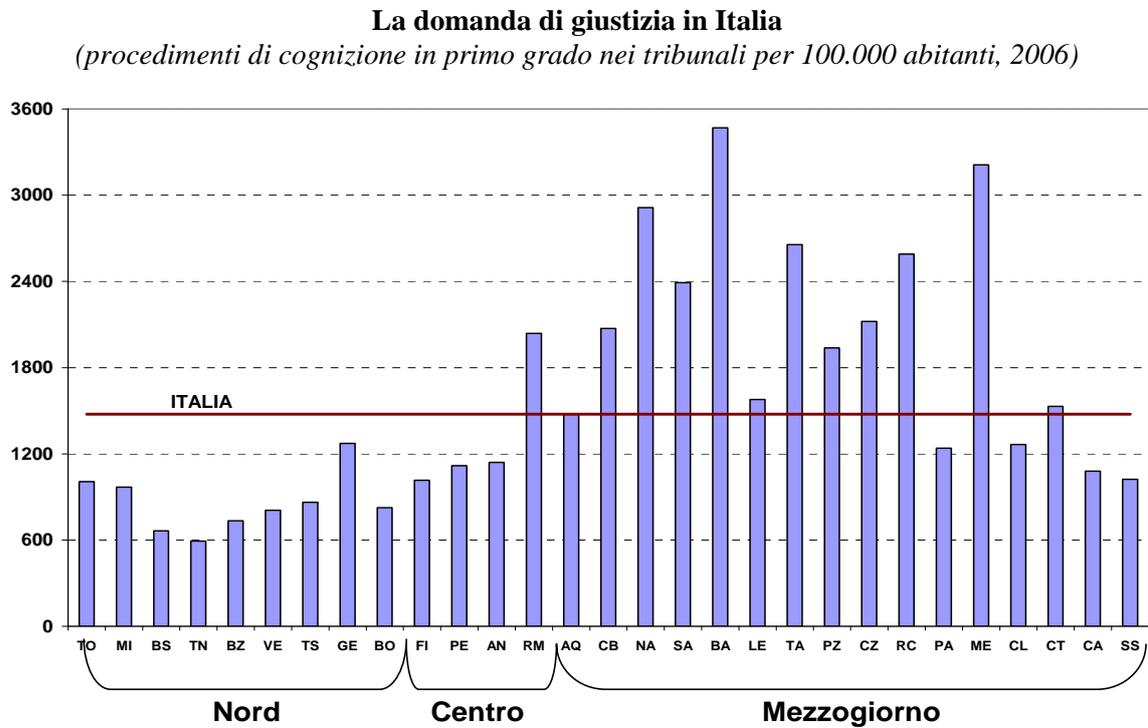
Figura 16

Costi medi per la soluzione delle controversie suddivisi per tipologia⁽¹⁾
(in percentuale della somma rivendicata)



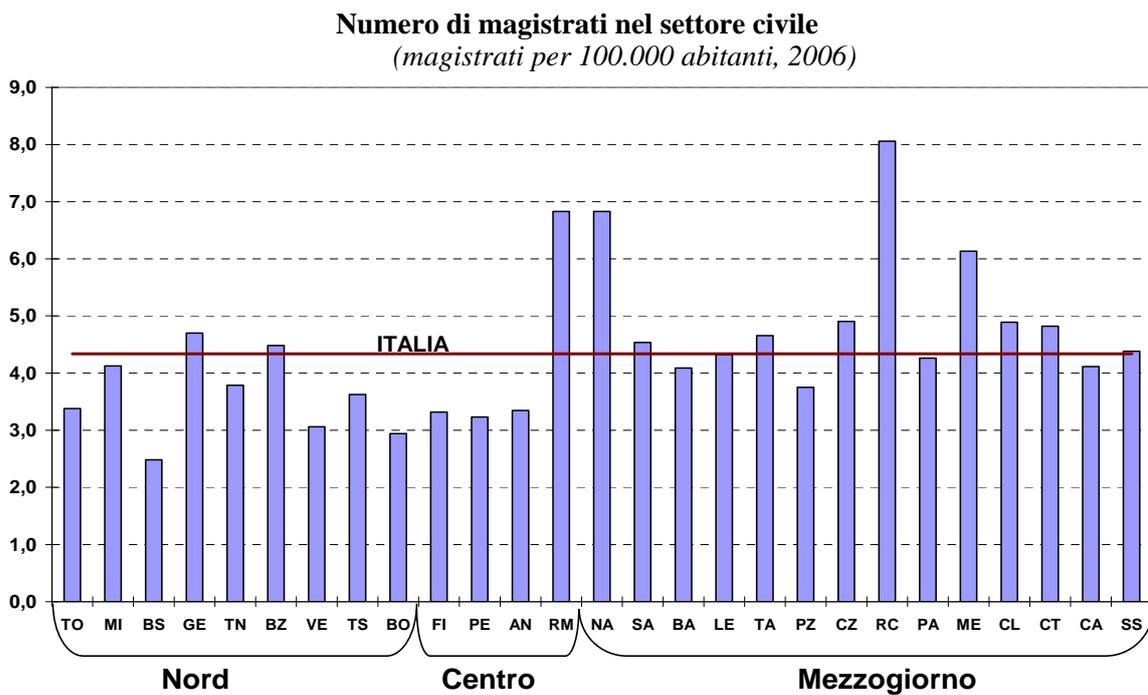
(1): I valori di ciascuna area sono ponderati per il peso del PIL regionale nell'area.

Figura 17



Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009).

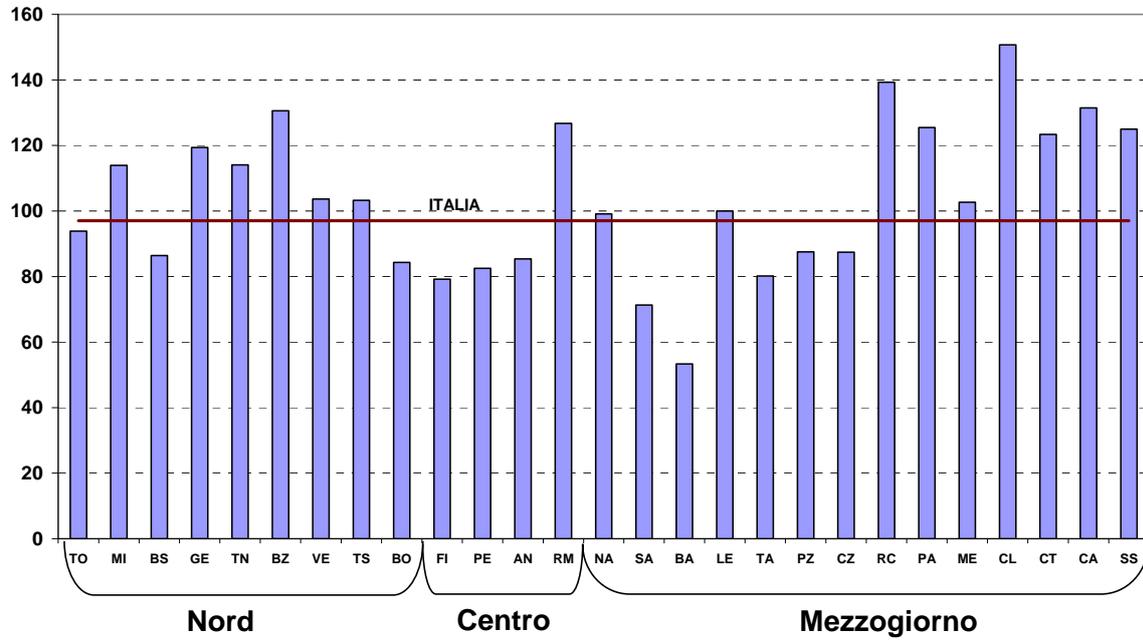
Figura 18



Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009).

Figura 19

Numero di magistrati rispetto ai procedimenti sopravvenuti nel settore civile
(magistrati per 100.000 procedimenti, 2006)



Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009).

APPENDICE

Tavola A.1

Procedure per l'avvio d'impresa con le due diverse modalità

Avvio senza CU		Avvio con CU	
<i>num.</i>	<i>Descrizione</i>	<i>num.</i>	<i>Descrizione</i>
1	Deposito del Capitale presso una banca	1	Deposito del Capitale presso una banca
2	Redazione dell'Atto costitutivo	2	Redazione dell'Atto costitutivo
3	Richiesta del Codice fiscale presso l'Agenzia delle entrate	3	Tassa di concessione governativa
4	Registrazione dell'Atto costitutivo presso l'Agenzia delle entrate	4	Comunicazione unica (CU) al Registro delle imprese (RdI)
5	Tassa di concessione governativa	5	Registrazione dell'Atto costitutivo presso l'Agenzia delle entrate
6	Iscrizione al Registro delle imprese (RdI)	6	Acquisto dei libri sociali e contabili
7	Acquisto dei libri sociali e contabili	7	Notifica assunzione lavoratori al Servizio per l'impiego
8	Registrazione presso l'INPS		
9	Registrazione presso l'INAIL		
10	Notifica assunzione lavoratori al Servizio per l'impiego		

Tavola A.2

Procedure per la Concessione di licenze edilizie

<i>num.</i>	<i>Descrizione</i>	<i>num.</i>	<i>Descrizione</i>
1	Nulla osta dal Genio civile	11	Richiesta di connessione elettrica
2	Permesso di costruzione	12	Ispezione e stima dei costi di connessione alla rete elettrica
3	Pagamento della tassa del permesso di costruzione	13	Connessione alla rete elettrica
4	Collaudo e prove dei materiali	14	Connessione alla linea telefonica fissa
5	Ispezione dei Vigili del Fuoco		
6	Certificato di agibilità		
7	Registrazione della costruzione		
8	Richiesta di allacciamento ai servizi idrici e fognari		
9	Ispezione e stima dei costi di installazione dei servizi idrici e fognari		
10	Allacciamento ai servizi idrici e fognari		

Tavola A.3**Procedure per la registrazione della proprietà**

<i>num.</i>	<i>Descrizione</i>
1*	Acquisizione dei permessi di costruzione e occupazione dal Comune
2*	Documenti dall'Agenzia del territorio – Conservatoria del Registro immobiliare
3*	Documenti dall'Agenzia del territorio – Catasto
4*	Verifica dei poteri di firma
5*	Autentica dei documenti del venditore
6	Redazione dell'atto di vendita
7	Registrazione dell'atto di vendita all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia del territorio

Tavola A.4**Costi sostenuti dall'attore per una controversia giudiziale**

Tipologia	Descrizione
Costi legali	Diritti e onorari medi pagati dall'attore per: <ul style="list-style-type: none"> a) assistenza legale nelle prime due fasi (instaurazione del giudizio + processo e sentenza) b) altro (assistenza legale in fase di esecuzione, ecc...).
Spese giudiziarie	Spese sostenute durante la fase di processo e sentenza (marche da bollo, tasse, parcella dei consulenti tecnici, ecc...).
Spese di esecuzione della sentenza	Spese sostenute dall'attore per far eseguire la sentenza: <ul style="list-style-type: none"> a) attraverso la vendita dei beni del convenuto; b) altre spese che rimangono a carico del venditore all'esito della pronuncia del giudice.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGCM (2009), *Indagine Conoscitiva riguardante il settore degli Ordini Professionali*, IC34, 21 Marzo 2009.
- Advisory Board on Administrative Burden (2007), Annual Report, The Hague.
- Alesina A., Ardagna A., Nicoletti G. e Schiantarelli F. (2005), «Regulation and investment», *Journal of European Economic Association*, June.
- Armour J. e Cumming D. (2003), *The legal road to replicating Silicon Valley*, mimeo.
- Arnold, J., Nicoletti G. e Scarpetta S. (2008), «Regulation, allocative efficiency and productivity in OECD countries: industry and firm-level evidence», *OECD Working Paper*, 616.
- Barone G. e Cingano F. (2008), «Service regulation and growth: Evidence from OECD countries», *Temi di discussione*, Banca d'Italia.
- Barseghyan L. (2008), «Entry costs and cross-country differences in productivity and output», *Journal of Economic Growth*, vol. 13, 92, pp. 145-67.
- Bertrand M. e Kramarz F. (2002), «Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the french retail industry», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, 4, pp. 1369-413.
- Bianco M. e Bripi F. (2010), *Administrative burdens on business activities: Regional disparities*, www.ssrn.com.
- Bianco M., Giacomelli S., Giorgiantonio C., Palumbo G. e Szego B. (2007), «La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?», *Rivista di politica economica*, settembre-ottobre.
- Bianco M. e Giacomelli S. (2004), «Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano», *Economia e Politica Industriale*, 124.
- Botero J.C., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. e Shleifer A. (2004), «The regulation of labor», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, 4, pp. 1339-382.
- Carmignani A. (2005), «Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria», in Cannari L. et al. (a cura di), *Imprese o intermediari? Aspetti finanziari e commerciali del credito tra imprese in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), «La giustizia civile in Italia: i divari territoriali, Banca d'Italia», *Questioni di economia e finanza*, 40.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2010), «Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts», *Temi di discussione*, Banca d'Italia, 745.
- Cepej (2008), *European Judicial Systems*, 2006 edition.
- Ciccone A. e Papaioannu E. (2007), «Red tape and delayed entry», *Journal of the European Economic Association*, vol. 5, 2-3, pp. 444-58.
- Cingano F. e Pinotti P. (2009), *Le determinanti della dimensione d'impresa nei paesi dell'OCSE e nelle regioni italiane*, Scheda per la Relazione sul 2008, Banca d'Italia.
- Deininger K. (2003), *Land policies for growth and poverty reduction, policy research report series*, Oxford University Press, New York, NY.
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2002), «The regulation of entry», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, 1, pp. 1-37.

- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2003), «Courts», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, 2, pp. 453-517.
- Djankov S., McLiesh C. e Ramalho R. (2006), *Regulation and growth*, mimeo.
- Djankov S., McLiesh C. e Shleifer A. (2007), «Private credit in 129 countries», *Journal of Financial Economics*, vol. 84, 2, pp. 265-590.
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2008a), «The law and economics of self-dealing», *Journal of Financial Economics*, vol. 88, 3, pp. 430-65.
- Djankov S., Hart O., McLiesh C. e Shleifer A. (2008b), «Debt enforcement around the world», *Journal of Political Economy*, vol. 116, 6, pp. 1105-148.
- Field E. (2006), «Property rights and investment in urban slums», *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, 2-3, pp. 279-90.
- Fleisig H., Safavian M. e de la Peña N. (2006), *Reforming collateral laws to expand access to finance*, Washington, D.C., World Bank.
- Forte A. e Ranci P. (2008), *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana*, Astrid.
- Jappelli T., Pagano M. e Bianco M. (2005), «Courts and banks: Effects of judicial enforcement on credit markets», *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 37, 2, pp. 223-44.
- Kaplan D.S., Piedra E. e Seira E. (2007), «Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico», World Bank Policy Research Working Paper, 4322.
- Klapper L., Laeven L. e Rajan R. (2006), «Entry regulation as a barrier to entrepreneurship», *Journal of Financial Economics*, vol. 82, 3, pp. 591-629.
- Kumar K., Rajan R. e Zingales L. (1999), «What determines firm size? », *NBER Working Paper*, 7208.
- Marchesi D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, Il Mulino, Bologna.
- PricewaterhouseCoopers (2005), *The economic impact of accelerating permit processes on local development and government revenues*, Report prepared for American Institute of Architects, Washington, D.C.
- World Bank (2009), Doing Business, <http://www.doingbusiness.org>.
- World Economic Forum (2009), *The global competitiveness report 2009-2010*.
- <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

IL SISTEMA FINANZIARIO

Luigi Cannari e Giorgio Gobbi**

Nel Mezzogiorno, ancora più che nelle altre aree del paese il sistema finanziario è sovrapponibile a quello bancario. La valutazione della capacità delle strutture finanziarie di intermediare il risparmio e allocare le risorse finanziarie nelle regioni meridionali non può quindi prescindere da un'analisi dei flussi di credito. In particolare, un tema ricorrente nel dibattito di politica economica è la scarsità, vera o presunta, di finanziamenti indirizzati allo sviluppo delle attività imprenditoriali. La questione della disponibilità del credito si è riproposta anche nelle attuali contingenze segnate dalla crisi finanziaria internazionale e dalla recessione dell'economia italiana.

Conseguentemente questo intervento si articola in due parti. La prima è dedicata a un rapido esame del recente andamento dei prestiti all'economia meridionale, delle difficoltà di accesso al credito e delle politiche di offerta adottate dalle banche. Gli indicatori congiunturali mettono in luce che in seguito alla crisi finanziaria del 2008-09 i divari tra Centro Nord e Mezzogiorno in termini di disponibilità di finanziamenti non si sono ampliati. Nella seconda parte dell'intervento si forniscono dati e argomentazioni tratti dalle analisi condotte negli anni in Banca d'Italia per sostenere che la persistenza di tali divari è il riflesso di squilibri strutturali di lunga durata e di fattori ambientali che limitano l'efficienza del processo di allocazione delle risorse.

Dal 2002 alla metà del 2008 i prestiti all'economia meridionale sono cresciuti a ritmi più intensi di quelli del Centro Nord (cfr. Figura 1). Ne hanno beneficiato tutti i settori dell'economia, comprese le imprese di piccola dimensione, che ovunque incontrano maggiori difficoltà ad accedere al credito e costituiscono la parte prevalente del tessuto produttivo meridionale (Figura 2). Con l'acuirsi della crisi finanziaria i prestiti hanno rallentato sia perché la domanda di fondi delle imprese si è ridotta, sia perché le banche hanno improntato i criteri di erogazione a maggiore cautela. Difficoltà di accesso al credito si sono manifestate per tutte le categorie di imprese. Tra le aziende campionate nelle indagini sugli investimenti condotte dalla Banca d'Italia la quota di quelle che hanno dichiarato di non ottenere il credito desiderato è aumentata in tutte le aree del paese; i divari sono però rimasti sostanzialmente inalterati (cfr. Figura 3). A giudizio degli imprenditori la crisi ha acuito la difficoltà di accesso a fonti esterne di finanziamento e nel Mezzogiorno ciò ha aggravato una situazione che era già meno favorevole rispetto a quella delle altre regioni.

Le indagini sulle banche confermano queste indicazioni. Per acquisire informazioni sull'evoluzione territoriale della domanda di finanziamenti e sulle politiche di offerta adottate dalle banche, nel novembre del 2009 le sedi regionali della Banca d'Italia hanno condotto una rilevazione su un campione di circa 400 intermediari bancari. La rilevazione (Regional Bank Lending Survey, RBLS) ha tratto spunto dalla Bank Lending Survey (BLS) condotta dall'Eurosistema, rispetto alla quale differisce per la maggiore ampiezza del campione, per la più ampia articolazione settoriale e territoriale dei dati, per il differente orizzonte temporale delle domande (cfr. Banca d'Italia, 2010). La RBLS condotta nel mese di novembre esamina il consuntivo del primo semestre 2009 e le tendenze registrate nel secondo semestre dello stesso anno. Da questa indagine risulta che il sensibile irrigidimento dell'offerta rilevato nell'ultimo trimestre del 2008 si è progressivamente attenuato nel 2009 in tutte le ripartizioni territoriali. L'indagine non evidenzia un cambiamento degno di nota nei divari tra Nord e Sud, a sfavore di quest'ultima area. Nel secondo semestre dell'anno, l'indicatore segnalava anzi una situazione di

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

maggior cautela delle banche nell'erogazione del credito al Centro e nel Nord Ovest rispetto al Mezzogiorno e al Nord Est (cfr. Figura 4).

I motivi alla base del divario territoriale nella difficoltà di accesso alla finanza sono numerosi. In primo luogo vi è la debolezza della struttura finanziaria delle imprese che operano nel meridione, dovuta principalmente alla scarsa efficienza nella combinazione dei fattori produttivi. Dai dati di bilancio risulta che a parità di impiego di capitale e lavoro la produzione delle imprese operanti nel Mezzogiorno è inferiore a quella osservata per le imprese del Centro Nord, tenendo conto della specializzazione settoriale e della scala di attività. La più bassa produttività trova un immediato riflesso nella capacità di generare reddito: le differenze territoriali nel margine operativo lordo in percentuale delle risorse investite sono ampie e persistenti (cfr. Figura 5). Per effetto della minore redditività, nel Mezzogiorno gli oneri finanziari (ossia i costi per la finanza esterna delle imprese) assorbono una quota maggiore delle risorse generate all'interno delle imprese rispetto ad altre aree del paese (cfr. Figura 6). Restano quindi meno risorse per l'autofinanziamento e ciò ha varie implicazioni. La prima di queste riguarda la tipologia di investimenti intrapresi. Le risorse generate internamente, come è stato documentato da numerosi studi, vengono destinate con maggior frequenza agli investimenti in ricerca e sviluppo e alle attività innovative. La minore redditività è di per sé un fattore di fragilità finanziaria delle imprese poiché le rende più vulnerabili di fronte a shock esterni. Una maggiore fragilità dei bilanci si riflette in comportamenti più prudenti degli investitori e delle banche e costi più elevati per ottenere finanza esterna. La causa primaria delle difficoltà incontrate dalle imprese meridionali nell'accesso al credito, ossia i vincoli che limitano le risorse da destinare agli investimenti, è da ricercarsi nella bassa produttività e nella scarsa capacità di generare risorse interne.

L'erogazione di sussidi pubblici (trasferimenti in conto capitale, prestiti diretti o agevolazioni in conto interessi) è stata lo strumento principale di politica economica utilizzato per attenuare le difficoltà di accesso al credito. L'obiettivo di interventi di questo tipo è di convogliare risorse verso quelle imprese che non riescono a ottenere prestiti dalle banche, pur avendo predisposto progetti di investimento redditizi e meritevoli di essere finanziati. Diversi studi rivelano, tuttavia, che gli incentivi hanno un effetto modesto sugli investimenti (cfr. de Blasio e Lotti, in questo volume, e Carmignani e D'Ignazio, 2010). I fondi pubblici sostituiscono i capitali privati, il credito agevolato riduce quello a tassi di mercato, senza che vi siano significativi incrementi nella scala di attività delle imprese. Da analisi ancora preliminari emerge che sono modesti anche i risultati in termini di rafforzamento della solidità finanziaria delle aziende conseguiti attraverso i programmi di incentivazione.

I problemi di accesso al credito delle imprese rappresentano il nucleo principale, ma non esauriscono le differenze nella struttura finanziaria tra Centro Nord e Mezzogiorno. Esiste un divario molto ampio anche nella diffusione di servizi finanziari presso le famiglie (cfr. Figura 7). Di rilievo appare la frazione molte elevata di famiglie residenti nelle regioni meridionali che non dispongono di un conto corrente bancario. Anche il possesso di titoli di Stato è assai meno frequente nel Mezzogiorno; l'unico strumento che presenta una maggiore diffusione rispetto al Centro Nord è il deposito postale. Queste differenze risentono in primo luogo del fatto che la domanda di servizi finanziari varia in funzione del reddito e quindi dello sviluppo economico. Ma il livello di sviluppo economico non spiega interamente i divari, soprattutto quelli che attengono alla diffusione dei conti bancari. Altri fattori sono rilevanti: pesa, in particolare, l'ampia diffusione di pagamenti effettuati con mezzi tradizionali, come il contante, in ampia misura legati alla dimensione considerevole dell'economia sommersa.

La scarsa domanda di servizi tra le famiglie contribuisce a comprimere la domanda complessiva di servizi finanziari e costituisce un disincentivo all'ampliamento delle strutture di offerta nel Mezzogiorno. Una misura approssimativa è costituita dal numero di sportelli bancari. Dal 1990 l'apertura di sportelli non è soggetta a vincoli e dipende pressoché esclusivamente dalle

sollecitazioni della domanda. Se misurata in rapporto alla popolazione o all'estensione del territorio la densità delle dipendenze bancarie nel Mezzogiorno è notevolmente inferiore a quella del resto del paese. Le differenze sono assai meno marcate quando il numero di sportelli viene commisurato a variabili economiche come il reddito o la ricchezza finanziaria delle famiglie (cfr. Figura 8). Queste ultime variabili sono quelle che verosimilmente generano domanda di servizi finanziari e quindi influenzano la capacità delle regioni meridionali di attrarre nuovi punti di offerta di servizi bancari e finanziari.

Nel Mezzogiorno un insieme di fattori ambientali influenza negativamente il funzionamento del mercato del credito. È più elevata l'incidenza del lavoro sommerso, la giustizia civile ha tempi più lunghi, gli illeciti di natura economica sono più frequenti, i vincoli informali che favoriscono la coesione sociale e il capitale sociale sono meno cogenti¹. Un esempio importante è costituito dall'economia sommersa: è stato stimato che esiste una correlazione negativa molto elevata; a un punto percentuale in più nella quota degli occupati irregolari corrispondono circa due punti percentuali in meno nel rapporto tra credito e PIL (cfr. Gobbi e Zizza, 2007). Le imprese che impiegano manodopera in modo irregolare non sono bancabili, al pari dei lavoratori in esse impiegati. Le carenze in termini di capitale sociale, efficienza della giustizia civile ed elevati tassi di criminalità costituiscono un ostacolo allo sviluppo delle attività bancarie e finanziarie. La criminalità influenza anche i costi del credito, più elevati di quelli del Centro Nord. Come mostra il lavoro di Bonaccorsi di Patti (2009), la presenza della criminalità accresce significativamente i tassi di interesse praticati alle imprese, determina una maggiore richiesta di garanzie collaterali, si riflette sulla struttura dell'indebitamento.

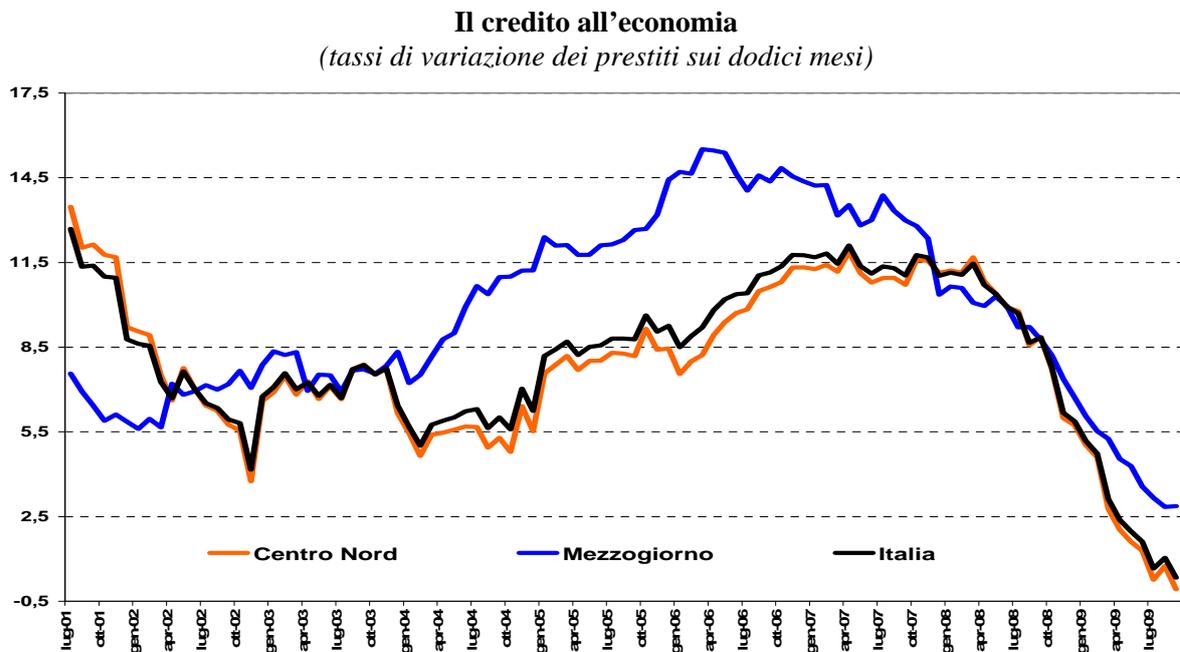
Seppure in un contesto difficile, vi sono importanti indicazioni che i meccanismi di mercato operano e rispondono, almeno in parte, alle esigenze espresse dall'economia locale. Ad esempio, con riferimento all'esperienza del passato quindicennio, si osserva che nel Mezzogiorno nascono almeno tante banche quante ne nascono nelle altre aree del paese, tenendo conto delle dimensioni delle rispettive economie (cfr. Figura 9). Gli effetti determinati dall'ingresso su larga scala nelle regioni meridionali di intermediari che operano sull'intero territorio nazionale ha, contrariamente al timore di molti, ma in accordo con la logica economica, ampliato la disponibilità di credito. Le banche con sede al Centro Nord a fronte di 100 euro raccolti nel Mezzogiorno ne reinvestono circa 130 nella stessa area; le banche che hanno sede nel Mezzogiorno su 100 euro raccolti ne reinvestono circa 80 nelle economie di insediamento (cfr. Figura 10). La ragione del diverso comportamento è da ricercarsi nella necessità delle banche di diversificare il rischio nei propri portafogli: quelle che hanno sede nel Mezzogiorno non possono che farlo reinvestendo in altre aree del paese. Come è stato documentato in maniera statisticamente accurata, non vi è evidenza di un drenaggio di risorse dal Sud verso il Nord (cfr. Cannari e Chiri, 2006).

In conclusione, dalle analisi condotte in Banca d'Italia nel passato decennio sulle differenze territoriali nel grado di sviluppo finanziario, emerge un quadro articolato ma con alcuni tratti ben definiti. I divari tra Mezzogiorno e Centro Nord, in alcuni casi molto profondi, sono in larga misura il riflesso di squilibri reali nell'economia e nel funzionamento delle istituzioni. Per questa ragione le politiche indirizzate ad agevolare i flussi di risorse in queste regioni si sono spesso rivelate di scarsa efficacia. La riduzione degli squilibri territoriali in campo finanziario richiede soprattutto un recupero di produttività del Mezzogiorno, un aumento del grado di capitalizzazione delle imprese che le renda meno fragili e vulnerabili a shock esterni, una forte crescita della domanda di servizi finanziari, l'emersione delle attività irregolari.

¹ L'interazione tra queste variabili e il funzionamento del mercato del credito è esaminata in vari lavori riportati nel volume di Cannari e Panetta (2006). Si vedano anche Caprara et al. (2010).

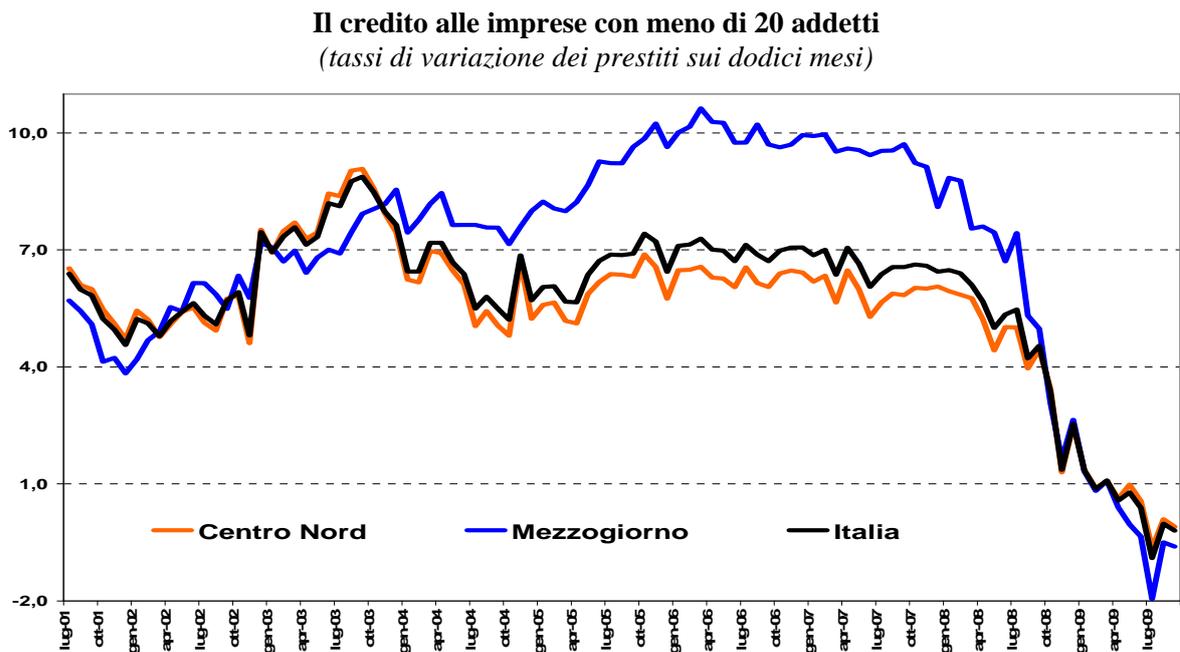
FIGURE

Figura 1



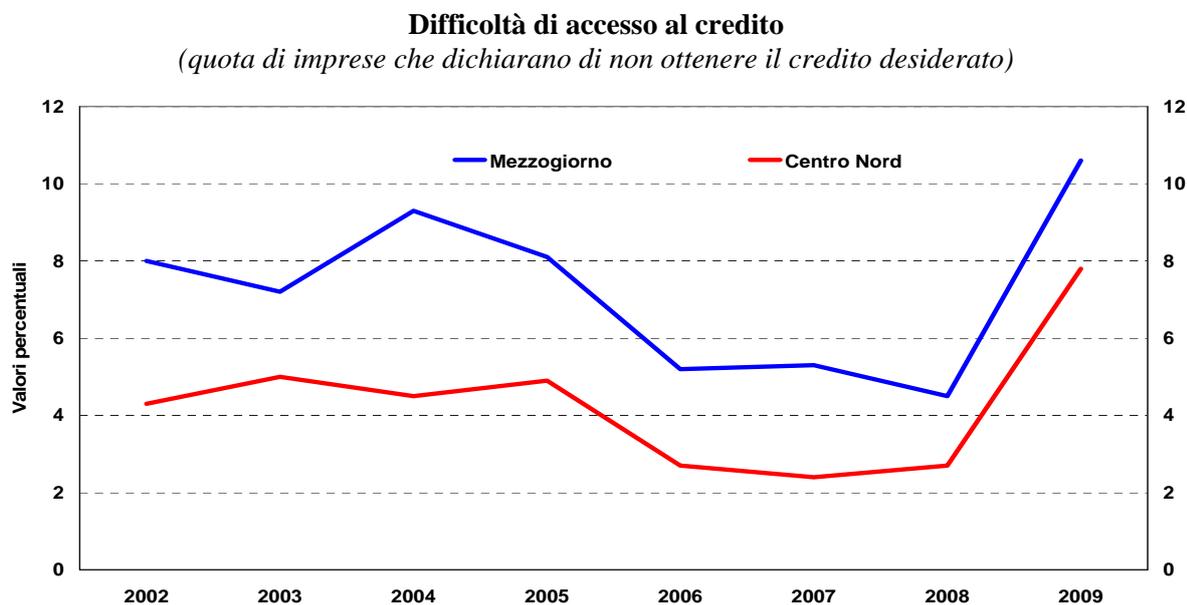
Fonte: segnalazioni di vigilanza.

Figura 2



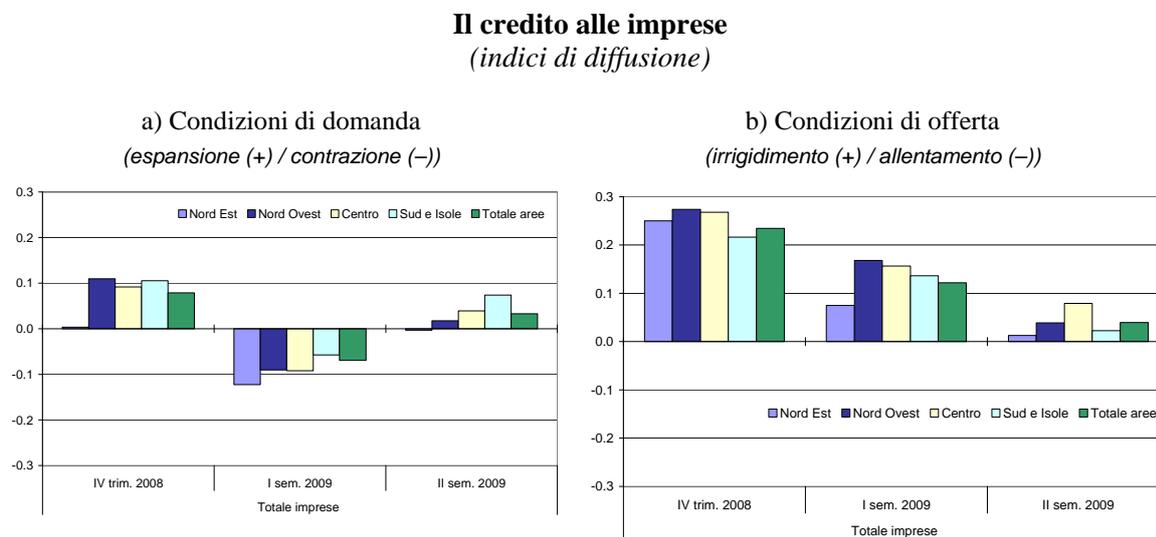
Fonte: segnalazioni di vigilanza.

Figura 3



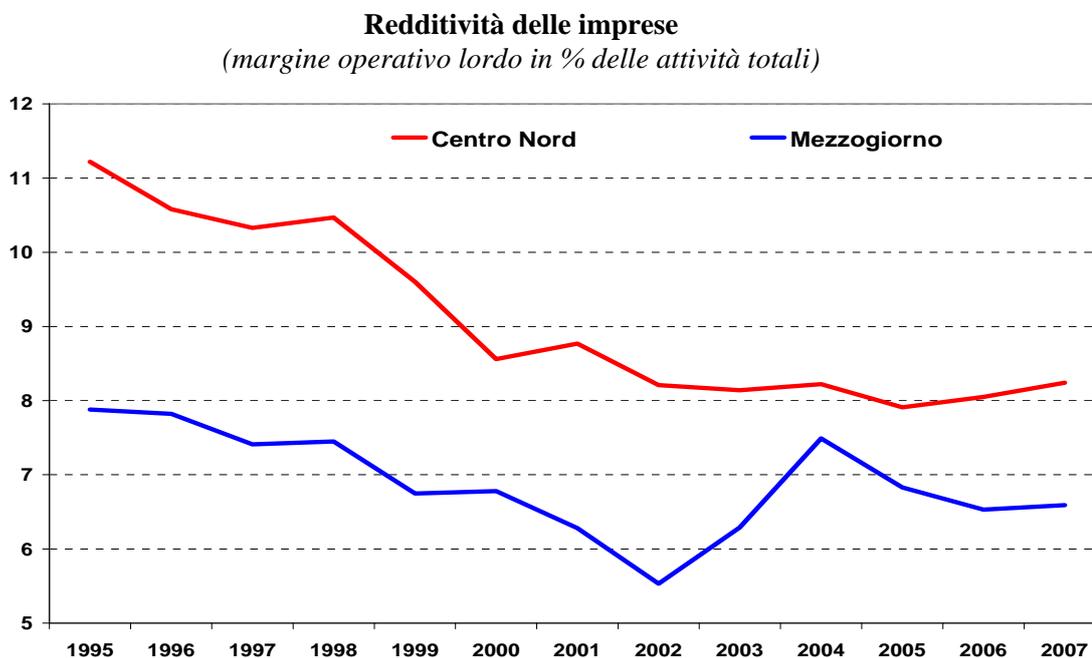
Fonte: Invind.

Figura 4



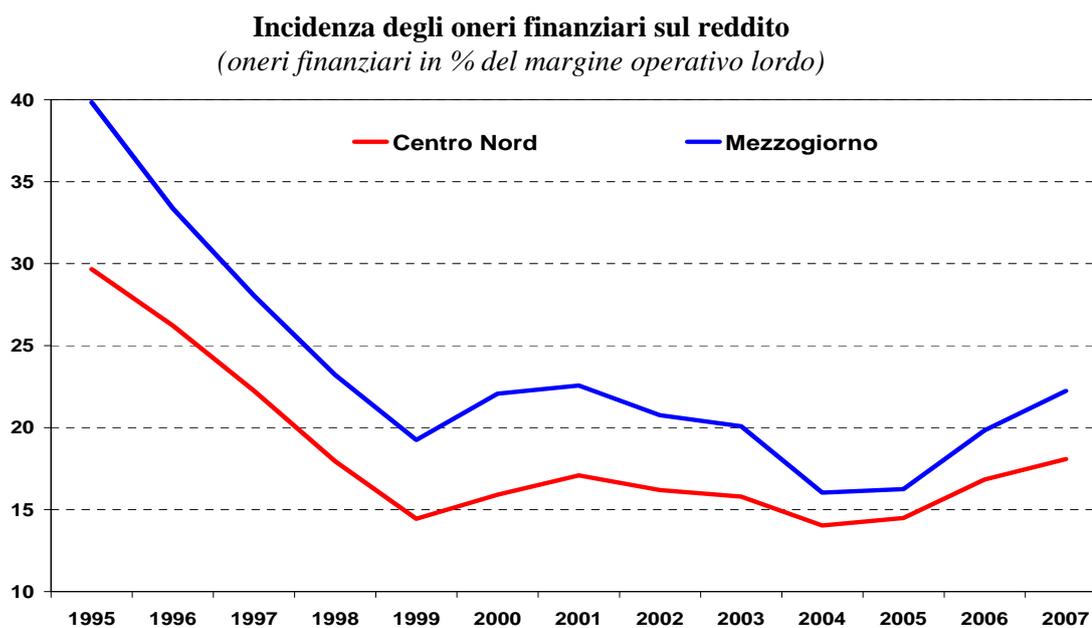
Fonte: Indagini della Banca d'Italia su un campione di circa 400 banche.

Figura 5



Fonte: Centrale dei bilanci.

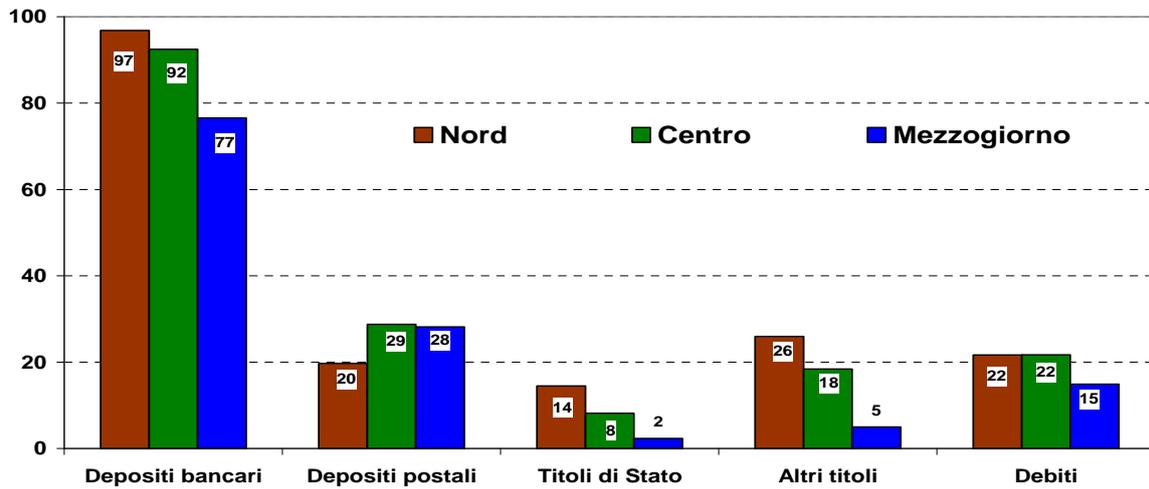
Figura 6



Fonte: Centrale dei bilanci.

Figura 7

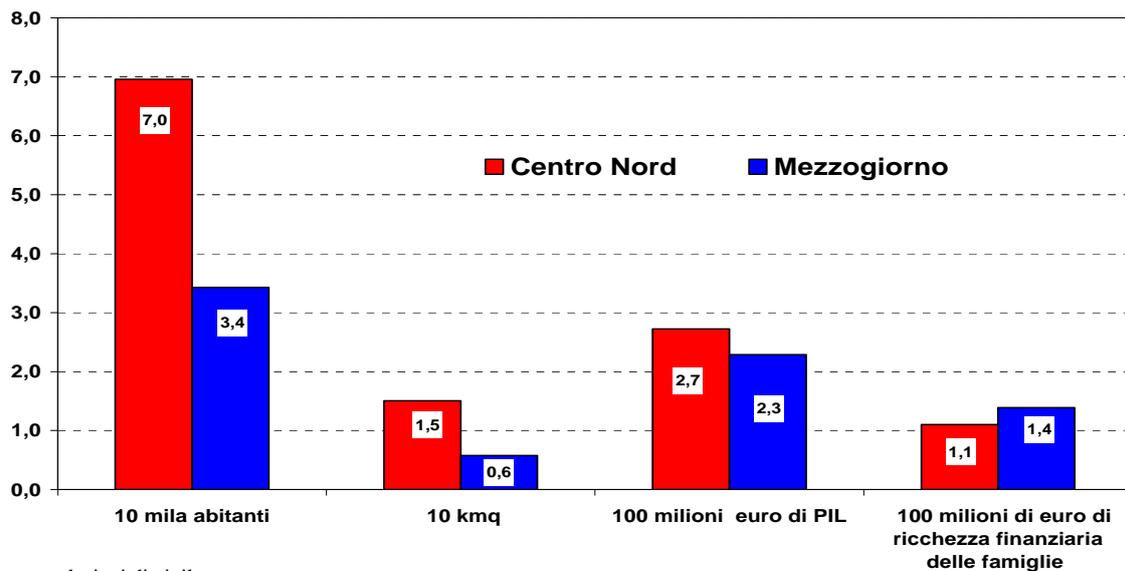
Diffusione delle attività e passività finanziarie nel Mezzogiorno
(quota % di famiglie; 2004)



Fonte: Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane.

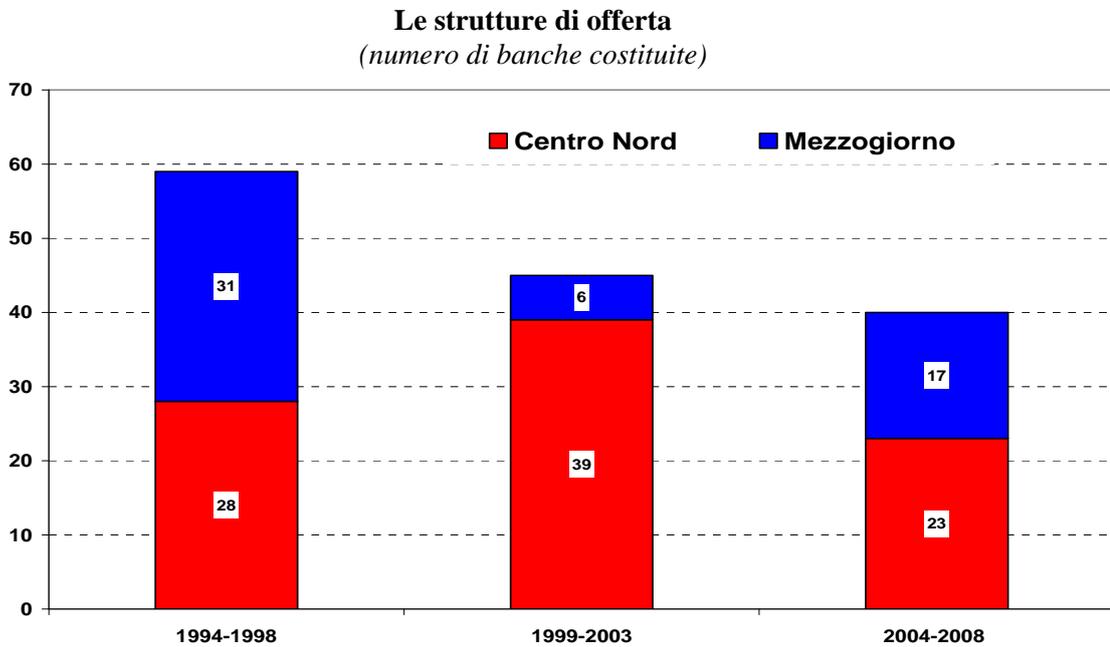
Figura 8

Le strutture di offerta
(numero di sportelli bancari per....)



Fonte: segnalazioni di vigilanza.

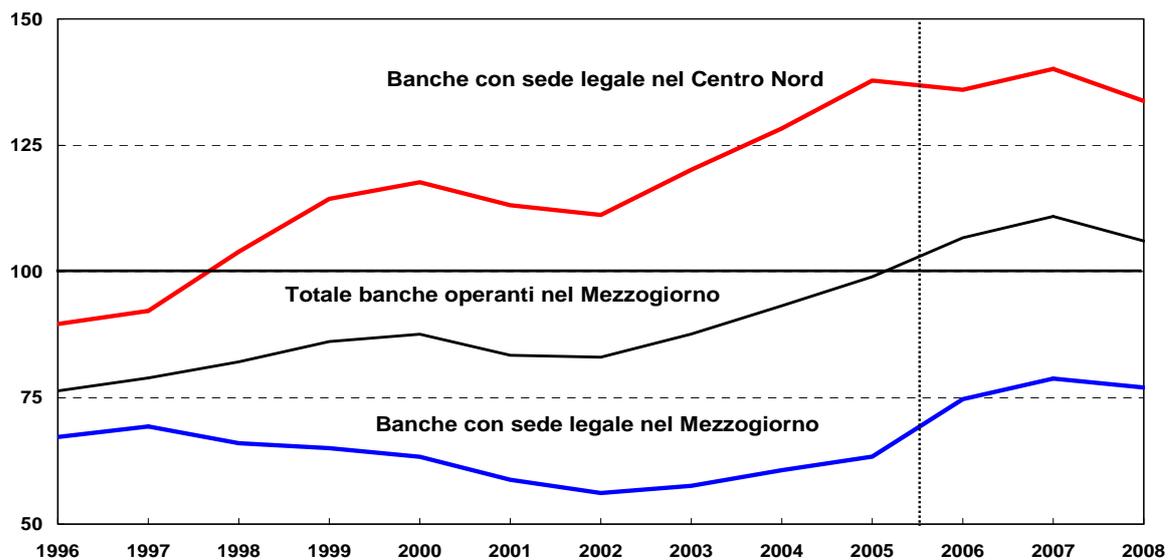
Figura 9



Fonte: segnalazioni di vigilanza.

Figura 10

Rapporto tra prestiti e raccolta bancaria nel Mezzogiorno
(rapporto per sede legale della banca o della capogruppo)



Fonte: segnalazioni di vigilanza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Banca d'Italia (2009), «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma.
- Banca d'Italia (2010), «La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale nel 2009», *Economie regionali*, 22, febbraio.
- Bonaccorsi di Patti E. (2009), «Legalità e credito: l'impatto della criminalità sui prestiti alle imprese», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 165-189.
- Cannari L. e Chiri S. (2006), «La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud», in Cannari L. e Panetta F. (a cura di), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno: squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno: squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Caprara D., Carmignani A., De Mitri S., D'Ignazio A. e Rossi C. (2010), *Il sistema finanziario del Mezzogiorno e la recente crisi finanziaria*, mimeo, Banca d'Italia.
- Carmignani A. e D'Ignazio A. (2010), *Financial subsidies and bank lending: substitutes or complements? Micro level evidence from Italy*, mimeo, Banca d'Italia.
- Gobbi G. e Zizza R. (2007), «Does the underground economy hold back financial deepening? Evidence from the Italian credit market», Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 646.

DISCUSSIONE

*Marco Onado**

Ringrazio innanzitutto la Banca d'Italia e il Governatore Mario Draghi per avermi invitato a discutere i paper presentati in questa sessione. Le ricerche presentate oggi si riallacciano ad un lungo filone di studi sul Mezzogiorno promosso dalla Banca d'Italia, fin dall'immediato dopoguerra su impulso di Menichella. Per quanto riguarda il sistema finanziario ho avuto il piacere di partecipare, vent'anni fa, ad un gruppo di lavoro che si proponeva di analizzare una delle domande che poneva Daniele Franco alla fine della sua presentazione e cioè qual è il contributo che il sistema finanziario può dare ad accelerare lo sviluppo di un'area arretrata. Eravamo alla fine degli anni ottanta ed appariva importante capire se esistevano inefficienze nel sistema finanziario locale; quali fossero queste inefficienze e come rimuoverle per consentire al Mezzogiorno di accelerare il proprio sviluppo rispetto alle regioni più avanzate. Il risultato andò al di là di ogni pessimistica aspettativa perché documentò che il sistema finanziario meridionale era ormai entrato in una fase di crisi irreversibile. Nel saggio introduttivo¹ Giampaolo Galli ed io mettevamo in rilievo i numerosi "elementi di debolezza" delle banche meridionali ed esprimevamo dubbi sulla loro capacità di affrontare lo scenario che si profilava, caratterizzato dal superamento del modello di banca pubblica e dalla maggiore concorrenza interna e internazionale. I nostri dubbi sono stati confermati anche prima di quanto prevedessimo. Un libro recente² mette in rilievo che nel 1990 i costi delle banche meridionali erano pari al 73 per cento dei ricavi; questa percentuale è arrivata all'80 per cento nel 1995. In un solo anno le perdite hanno rappresentato il 23 per cento del capitale. Insomma, quelle banche erano diventate erogatori di stipendi e distruttori di patrimoni. E questo nonostante una posizione di duopolio delle due principali banche meridionali, che in otto province rappresentavano rispettivamente il 67 e il 71 per cento dei prestiti.

Insomma, non solo il sistema non era più in grado di dare un contributo positivo allo sviluppo, ma ha dovuto essere sottoposto ad una vasta e complessa opera di salvataggio. Questo, come è noto, è stato effettuato con l'intervento delle banche del Centro Nord e solo in minima parte a carico del bilancio statale. La ricerca economica ha dimostrato che i risultati sono stati positivi in termini di disponibilità di credito, di efficienza e di concorrenza. Le ricerche presentate oggi, come ci ha appena detto Giorgio Gobbi, dimostrano un altro punto importante e cioè che le differenze fra il sistema finanziario del Mezzogiorno e quelle del Centro Nord sono per oltre la metà imputabili alla diversa dotazione di capitale sociale delle due aree, mentre la rimanente metà è spiegata dalle differenze in termini di efficienza del funzionamento dei tribunali e di propensione a delinquere. Non solo: un'impresa localizzata in una provincia ad alto tasso di criminalità tende ad avere un costo del credito più elevato rispetto a un'analogia impresa localizzata in una provincia a bassa criminalità; infine, anche la richiesta di garanzie è più elevata. L'altro punto importante da sottolineare è quanto abbiamo sentito sul fenomeno dell'economia sommersa. Daniele Franco ci ha detto che si tratta di un fenomeno endemico al Mezzogiorno, rappresentando oltre il 20 per cento dell'occupazione. Gobbi-Zizza aggiungono che l'occupazione irregolare riduce la disponibilità di credito: ad ogni punto percentuale di lavoro irregolare corrispondono due punti in meno di rapporto prestiti/Pil. Il che significa innanzitutto che l'economia sommersa non è la manifestazione di una qualche forma di spontaneismo imprenditoriale che ha comunque qualche aspetto positivo; dunque

* Università Bocconi, Milano.

¹ Galli, G. e Onado, M., *Dualismo territoriale e sistema finanziario*, in *Il sistema finanziario del Mezzogiorno*, Banca d'Italia, Roma, 1990.

² Cannari L. e Panetta F. (a cura di), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno: squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari, 2006.

essa non comporta soltanto i costi che conosciamo in termini di evasione fiscale, evasione previdenziale e minor tutela dei lavoratori. L'economia sommersa genera esternalità negative sull'economia legale e comunque non è fattore di maggiore capacità di reazione a eventi esterni negativi, perché (anche a questo riguardo i dati che ci ha appena mostrato Daniele Franco sono chiarissimi) la crisi in corso ha colpito più duramente proprio le regioni meridionali. In altre parole, non esiste più una divisione netta tra economia sommersa (parte della quale controllata dalla criminalità) e l'economia legale. La prima soffoca la seconda, le sottrae risorse e inevitabilmente rischia di piegarla alle sue regole, anziché a quelle dello Stato e del mercato.

Quali sono le implicazioni di policy di questi risultati? La prima è che il sistema finanziario nelle condizioni date difficilmente può fornire autonomamente un contributo, anzi, è stato già un grande risultato rimuovere gli elementi di inefficienza che abbiamo dovuto constatare più di dieci anni fa. Questo naturalmente non deve indurre a quello che Michele Salvati chiamerebbe il "benaltrismo", cioè ad affermare che ben altri sono i problemi e quindi solo altrove vanno cercate le soluzioni. In particolare la ricerca di Cannari-Gobbi individua alcune soluzioni: irrobustire la struttura finanziaria delle imprese con una politica a favore dei capitali di rischio; favorire l'accesso ai servizi bancari; evitare di puntare sugli incentivi, sia in conto capitale che in conto interessi. Per quanto riguarda il capitale di rischio, è noto che si tratta di un problema storico delle imprese italiane, non solo di quelle meridionali, ma l'esperienza ha dimostrato come sia difficile disegnare politiche efficaci a questo riguardo. C'è una lunga serie di insuccessi: basti ricordare, per andare un po' in là con gli anni, le esperienze delle finanziarie regionali che avevano questo nobile scopo che non è stato raggiunto in nessuna delle regioni italiane. Nella ricerca che citavo prima, Giampaolo Galli e io suggerivamo i prestiti partecipativi perché stavano dando buoni risultati in Francia: si trattava di una soluzione forse logicamente valida ma che non poteva dare risultati in quelle condizioni concrete, come infatti è puntualmente successo. Per non parlare del mito della Mediobanca del Sud che sempre in quegli anni era un riferimento importante. Proprio riferendosi a quel precedente, è opportuno ribadire che il complesso delle ricerche dimostra che interventi specifici sulla struttura dell'offerta di credito si preannunciano problematici: non sembra essere la mancanza di una banca radicata nel Mezzogiorno la causa fondamentale dei problemi. Un nuovo soggetto che agisse – come deve agire – in posizione di parità concorrenziale con quelli già esistenti, incontrerebbe gli stessi vincoli a operare documentati dalle ricerche presentate oggi e difficilmente potrebbe adottare una politica creditizia capace di generare da sola impulsi positivi allo sviluppo. Come ha rilevato il Governatore, "nascono nel Sud tante nuove banche quante ne nascono nel resto dell'Italia, tenuto conto dei pesi economici relativi".

Se posso chiudere con una proposta personale, io credo che le ricerche che vengono presentate oggi portino alla conclusione che gli interventi di politica finanziaria e industriale dovrebbero soprattutto mirare ad attenuare il maggior rischio che oggi caratterizza i finanziamenti nelle regioni meridionali e che dipende da condizioni strutturali indipendenti dalla volontà di debitori e creditori. Si tratta di un vero e proprio maggior "rischio ambientale". In una situazione in cui esistono condizionamenti negativi così pesanti, l'intervento pubblico in campo finanziario dovrebbe cioè mirare a sollevare tutti i soggetti da una parte di questo rischio, ad esempio sotto forma di garanzie pubbliche. E poiché in questo momento le banche hanno anche consistenti vincoli di liquidità, la garanzia potrebbe essere fornita su titoli emessi a fronte di specifiche operazioni di cartolarizzazione. Suggerimenti in tal senso sono già stati proposti (con riferimento ai problemi finanziari delle piccole e medie imprese dell'intero paese) sia dal Governatore Draghi che dal presidente di Confindustria Marcegaglia. Sarebbe del tutto logico prevedere per le regioni del Mezzogiorno un regime di garanzie rafforzato per tener conto del divario di rischio che le ricerche documentano.

Come ha affermato Ivan Lo Bello³, il Sud ha bisogno di un progetto di ampia portata che affronti i problemi di fondo e possa spezzare finalmente i vincoli perversi tra economia assistita e criminalità che sono “il serbatoio che alimenta la zona grigia delle collusioni e delle convenienze”. Potrebbe anche essere questo il modo per finanziare iniziative a più vasto respiro capaci di coinvolgere molti piccoli e medi operatori di un distretto industriale o turistico. Si potrebbero così generare esternalità positive e dunque compensare in qualche modo la maggior debolezza della società locale.

Lo schema si adatta anche ad iniziative legate alla lotta alla criminalità. È bello trovare sugli scaffali del supermercato il vino che ricorda il sacrificio di Peppino Impastato, sapendo che è prodotto sulle terre strappate alla mafia. Se potessimo comprare in banca anche un titolo che assicura un flusso di capitali stabili a iniziative di questo tipo, magari con il sostegno di una parziale garanzia statale, sarebbe forse un passo in avanti per la finanza del Mezzogiorno. Anzi, centopassi, come il film di Giordana e quel vino che scalda il cuore.

³ Si veda *Il Sole 24 Ore*, 25 novembre 2009.

DISCUSSIONE

*Carlo Trigilia**

In questa prima sessione abbiamo avuto una chiara rappresentazione della persistenza e della gravità del divario economico e sociale tra il Nord e il Sud del paese, nonostante il volume di risorse investite negli scorsi decenni. Una situazione che distingue in negativo il caso del Mezzogiorno da quello di altre aree europee meno sviluppate, dove progressi sono avvenuti negli ultimi anni (per esempio la Germania dell'Est).

Ma abbiamo anche chiaramente percepito il tentativo dei ricercatori della Banca d'Italia di uscire dalla strada delle analisi tradizionali per cercare di comprendere il problema irrisolto del Sud. Mi sembra si sia intrapresa con impegno e serietà scientifica una strada nuova. Ci sono stati presentati i primi risultati di questo tentativo, certamente stimolanti e promettenti.

In che cosa consiste la novità? Nel guardare alla dimensione socio-culturale – in particolare attraverso la categoria sintetica di capitale sociale – come possibile chiave per formulare una nuova diagnosi e impostare una nuova terapia.

Per anni ha prevalso una lettura troppo economicista del Mezzogiorno, che individuava il problema principale nella carenza di capitali e infrastrutture e sollecitava interventi pubblici correttivi; ma non riusciva poi a spiegare gli effetti perversi per cui invece dello sviluppo cresceva la dipendenza. Ne è risultata un'impasse, che ha contribuito alla fuoriuscita del Mezzogiorno dal dibattito pubblico e dall'agenda politica, con la diffusione dell'immagine di un Sud irredimibile. Anche per questo è importante il Convegno organizzato da Banca d'Italia, perché contribuisce a riaccendere le luci sul problema del Sud come grande problema irrisolto della storia nazionale.

Guardare alla cultura, alla società e alle istituzioni – come ci viene proposto – può aiutare a ripartire, riportando al centro l'idea che lo sviluppo è anzitutto un fenomeno che ha cause non strettamente economiche. Come del resto sapevano i classici del meridionalismo ma anche gli economisti più consapevoli. Non ci sarebbe bisogno di ricordare Schumpeter e i suoi legami con Max Weber.

Il capitale sociale – nell'accezione che ci è stata proposta – è costituito da norme informali condivise, cioè da regole di comportamento socialmente approvate che favoriscono la cooperazione, sostengono la fiducia negli altri, limitano i comportamenti opportunistici dei singoli. È un'accezione ormai accolta da un consistente filone di letteratura. Ricordo peraltro che non è l'unica.

Il concetto di capitale è nato prima in sociologia economica per indicare l'insieme delle relazioni sociali, delle conoscenze personali di cui dispone un soggetto. Non sviluppo ora questo aspetto per ragioni di tempo. Mi limito a notare che se usassimo in questa accezione il concetto di capitale sociale potremmo arrivare alle conclusioni che il Sud non ha meno capitale sociale, ma ha più capitale sociale 'cattivo' (si pensi alla mafia, o a reti legate all'economia sommersa o alla corruzione). Ma seguiamo il ragionamento che ci è stato proposto.

Il capitale sociale inteso come cultura civica e fonte di fiducia influisce sullo sviluppo dei territori. Abbiamo visto come una scarsa dotazione di capitale sociale nelle regioni del Sud può contribuire a spiegare – per esempio – la minore produttività tramite l'assenteismo; la più bassa propensione all'imprenditorialità economica o alla crescita delle dimensioni aziendali per ragioni connesse alla carenza di fiducia tra i soggetti. E abbiamo visto come un deficit di capitale sociale

* Università di Firenze.

sia associato alla minore efficienza della Pubblica amministrazione per un minor controllo dei cittadini-utenti; o possa determinare un maggiore ingolfamento della giustizia per la maggiore inclinazione alla litigiosità.

In pratica, lo schema delle ipotesi proposte è il seguente:

- ci sono delle determinanti storiche di lungo periodo (per esempio il tipo di regime politico che ha avuto un certo territorio nel tempo – il Sud non ha avuto la civiltà comunale) che influenzano la dotazione di capitale sociale; a esse si aggiungono determinanti più specifiche come l'istruzione o come le regole che presiedono al rapporto tra rappresentanti e rappresentati (con più o meno margini per il controllo dei primi sui secondi);
- il livello di capitale sociale che ne risulta condiziona lo sviluppo locale sia direttamente, influenzando per esempio la produttività del lavoro, l'imprenditorialità, la dimensione di impresa, sia indirettamente, influenzando sull'efficienza della PA e quindi sulle economie esterne per le imprese locali.

A me sembra che questo schema colga dei fenomeni rilevanti, da inserire certamente nel quadro, ma rischi di essere insufficiente per spiegare un problema di sviluppo come quello del Mezzogiorno, e quindi per battere strade nuove ed efficaci in termini di proposta. Il limite di fondo è costituito dalla sottovalutazione della dimensione specificamente politica. Vediamo meglio.

- Supponiamo che ci sia un territorio con basso capitale sociale per ragioni storiche; questo vuol dire che la classe politica locale sarà più selezionata e valutata non sulla base della sua capacità di dare risposte a problemi collettivi, ma di moltiplicare benefici selettivi a gruppi particolari.
- Supponiamo anche che – data la gravità del divario economico e sociale rispetto al resto del paese – la classe politica locale ottenga più risorse dal governo centrale per finalità di sviluppo; e che queste si aggiungano a capacità di spesa ordinaria per finalità sociali che comunque crescono in tutto il paese con la costruzione di un sistema di welfare. Il risultato è una consistente redistribuzione.
- Una classe politica selezionata in un contesto a basso capitale sociale basa maggiormente il suo consenso sulla distribuzione particolaristica di risorse (clientelismo). Essa utilizza quindi le risorse crescenti alimentando una sorta di capitalismo politico. Da un lato, attira risorse lavorative e energie imprenditoriali nel pubblico (l'area pubblica e para-pubblica, come la sanità, è sovradimensionata). Dall'altro, ostacola indirettamente le attività di mercato perché ha meno interesse a investire in beni e servizi collettivi (della cui carenza accusa eventualmente il centro perché non stanziava ulteriori fondi).
- Il Governo centrale, a sua volta, indipendentemente dal colore politico, tende a non porre vincoli alla destinazione e all'efficienza della spesa regionale e locale – almeno fino a quando le finanze pubbliche lo consentono – perché trae vantaggi in termini di consenso dall'area sussidiata.
- Nel tempo questo tipo di offerta politica crea sfiducia nell'azione collettiva e alimenta opportunismo e una concezione della politica basata sulla distribuzione di favori e quindi deprime a sua volta – indipendentemente dalle radici storiche – il capitale sociale (l'offerta crea la domanda).

Se questa lettura stilizzata ha qualche fondamento, lo schema di spiegazione dei rapporti tra basso capitale sociale e sviluppo locale che ci è stato proposto andrebbe dunque non sostituito ma certo integrato con l'attenta considerazione della dimensione politica; sia come fattore di potente ostacolo alle attività di mercato e allo sviluppo autonomo; sia come fattore che alimenta con il suo stesso funzionamento – al di là delle determinanti storiche di lungo periodo – la riproduzione di un basso capitale sociale.

Ma ne discendono anche conseguenti implicazioni sulla ridefinizione della terapia per lo sviluppo. Certamente è cruciale – come viene suggerito – investire in istruzione per migliorare il capitale sociale, così come far funzionare la giustizia e contrastare la criminalità. Ma è difficile eludere il nodo della politica. Questo aspetto è stato toccato nelle presentazioni e nei paper, ma è visto soprattutto in chiave di riforme istituzionali volte a rafforzare le possibilità di partecipazione attiva e di controllo dei rappresentanti sui rappresentati; che aiuterebbero la partecipazione e farebbero crescere il capitale sociale.

Questa prospettiva – che è poi quella delle riforme istituzionali – mi sembra rilevante ma insufficiente. Riflette un approccio in termini di teoria della scelta razionale che al fondo fa discendere l'idea di una politica più orientata all'interesse pubblico esclusivamente da incentivi e sanzioni – per i singoli politici e i singoli cittadini – definiti dal sistema elettorale (promozione del bipartitismo) o istituzionale, per esempio il federalismo fiscale (insomma, è l'idea che solo le occasioni fanno l'uomo ladro; e quindi bisogna ridurre le occasioni).

Ma questa prospettiva non tiene conto che la “buona politica”, decentemente orientata a dare risposte collettive, non dipende solo da incentivi e sanzioni per i politici, ma da strutture di selezione e valutazione adeguate che innalzino i “costi morali” di comportamenti opportunistici. Sono queste strutture – i partiti – a essere particolarmente carenti nel Sud, ma anche in tutto il paese. Una classe politica meglio selezionata e con standard più elevati potrebbe a sua volta contribuire alla ricostruzione del capitale sociale e favorire lo sviluppo.

Naturalmente, rompere il circolo vizioso, modificare il capitale sociale anche attraverso una migliore politica richiede tempi lunghi e strategie coerenti. E nel frattempo?

Credo che occorra sottolineare la responsabilità del Governo centrale. Prendere veramente sul serio il problema del Mezzogiorno significa oggi rinunciare al vecchio scambio (consenso al Governo contro risorse non vincolate al Sud). Non si tratta certo di “commissariare” la politica meridionale, ma immaginare una sorta di Maastricht per il Sud, che vincoli anche il centro, si può. Legarsi reciprocamente – come per esempio nella sanità – può aiutare la classe politica meridionale che voglia voltare pagina e impegnarsi in investimenti collettivi. E può quindi aiutare a ricostruire strutture di selezione di una classe politica più decentemente orientata a dare risposte a problemi collettivi, senza la quale, come anche i confronti con altre realtà mostrano, è impossibile avviare un solido sviluppo autonomo.

Sessione 2

L'AZIONE PUBBLICA

GLI AIUTI ALLE IMPRESE

Guido de Blasio e Francesca Lotti**

Questa presentazione affronta la questione della valutazione dell'efficacia degli aiuti alle imprese. Per valutazione si intende l'attività di analisi volta a verificare se gli interventi abbiano conseguito gli obiettivi che si proponevano.

Come tutti sappiamo, nel nostro paese gli interventi di sostegno al settore produttivo sono numerosi. Essi assumono forme diverse, come, ad esempio, contributi a fondo perduto, prestiti agevolati e crediti d'imposta. Molteplici sono poi gli obiettivi per cui si erogano aiuti alle imprese: ad esempio, un obiettivo è quello di agevolare una più intensa attività di accumulazione di capitale fisico; un altro è quello di favorire lo sviluppo economico di una determinata area territoriale.

Prima di passare all'esame delle ricerche effettuate all'interno della Banca, è utile premettere una breve riflessione su tre questioni.

In primo luogo, la discussione sugli aiuti alle imprese fa parte della tradizione del dibattito sul Mezzogiorno. Non è una discussione, però, relativa soltanto all'economia meridionale. Nel passato decennio si è parlato molto di interventi di sostegno al settore produttivo anche con riferimento ai problemi dell'industria del Centro Nord, che si manifestavano in una bassa crescita della produttività. Nei mesi più recenti si è parlato molto di interventi di sostegno anche al fine di attenuare gli effetti della crisi economica e finanziaria sull'economia reale.

In secondo luogo, quando si parla di aiuti è bene tenere presente la forte tensione esistente fra principi e fatti. Si tratta di un caso di "pubbliche virtù e vizi privati". Da un lato vi sono roboanti dichiarazioni di principio dei *policy-makers*, suffragate da un ampio consenso tra gli economisti, in base alle quali gli aiuti sono negativi per il benessere sociale. Sarebbero quindi unicamente distorsivi e andrebbero nella misura massima possibile evitati. Dall'altro, ingenti risorse pubbliche di fatto vengono utilizzate ogni anno per gli interventi di sostegno. In Europa esse corrispondono a circa mezzo punto percentuale del prodotto interno lordo.

Infine, uno degli aspetti per cui la discussione sugli aiuti è stata così lunga, e forse così inconcludente, è l'assenza, almeno fino al recente passato, di evidenze empiriche rigorose sugli effetti delle misure. Ora questa limitazione è stata superata. Nell'ultimo ventennio si sono sviluppate tecniche che permettono di fornire risposte, seppure parziali.

Nella tavola 1 è riportato il numero e l'ammontare di agevolazioni e finanziamenti concessi nel nostro paese, divisi tra interventi nazionali e interventi regionali, nel periodo compreso fra il 2003 e il 2008. Si tratta di informazioni del Ministero per lo Sviluppo economico. È importante notare due aspetti. Il primo è che in Italia esiste un numero elevatissimo di interventi di sostegno. Nel periodo in esame gli interventi nazionali sono stati pari a 91, quelli effettuati a livello regionale a 1.216. Nella stragrande maggioranza dei casi, dell'efficacia di queste misure conosciamo poco o nulla. Il secondo aspetto è relativo al fatto che, anche se tanti sono gli obiettivi, quello principale, almeno in termini del suo peso sull'ammontare complessivo degli interventi nazionali, è la riduzione dei differenziali di sviluppo territoriale (obiettivo di coesione).

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

Tavola 1

**Numero e ammontare di agevolazioni/finanziamenti concessi per obiettivo
nel periodo 2003-2008**

Obiettivi	Interventi nazionali		Interventi regionali	
	Numero	Importo (%)	Numero	Importo (%)
Riduzione differenziali di sviluppo territoriali	12	44,0	-	-
Innovazione, ricerca e sviluppo	19	27,2	232	13,8
Accesso al credito e consolidamento finanziario	8	12,0	175	14,0
Nuova imprenditorialità	6	9,0	54	2,9
Altro	46	7,8	756	69,3
Totale	91	100,0	1.216	100,0
Totale (milioni di Euro)	-	42.846,8	-	17.167,6

Fonte: *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, giugno 2009.

L'analisi di valutazione prova a rispondere a una domanda che gli economisti chiamano controfattuale. In sostanza, ci si chiede che cosa sarebbe successo in assenza dell'intervento. L'effetto del programma viene identificato attraverso un confronto tra le imprese che hanno beneficiato dell'intervento ("trattate") e quelle che non ne hanno beneficiato ("non trattate"). I risultati del confronto saranno tanto più affidabili quanto più le imprese *non trattate* sono simili, prima che il trattamento abbia luogo, a quelle *trattate*. In realtà, la definizione di un adeguato gruppo di controllo è complicata. Questo può rappresentare un problema perché se non si è in grado di assicurare un'adeguata omogeneità fra i gruppi che si confrontano, il risultato del confronto potrebbe riflettere non solo e non tanto l'effetto dell'intervento, quanto le differenze preesistenti tra le imprese prima dell'avvio del programma (si avrebbe quindi una valutazione fuorviante dell'effetto del programma). Appropriati metodi statistici permettono di superare questa difficoltà.

Nel recente passato ricercatori della Banca d'Italia hanno valutato alcuni dei principali programmi di incentivazione che sono stati effettuati in Italia nel passato quindicennio. Alcuni sono relativi agli incentivi agli investimenti, altri sono relativi agli incentivi allo sviluppo locale, altri hanno riguardato le attività di R&S delle imprese private. Infine è stata condotta una valutazione "generale" che riguarda tutti gli incentivi erogati sotto forma di prestiti agevolati nel nostro paese (la maggior parte di questo lavoro è documentata in de Blasio e Lotti, 2008).

Per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti, è stata effettuata una valutazione dell'efficacia di una misura che è stata molto popolare dopo la prima metà degli anni novanta: la legge 488 del 1992. Questa misura fu ideata con caratteristiche diverse dalle misure preesistenti: l'assegnazione dei sussidi avveniva attraverso un meccanismo ad asta competitiva. Non tutte le imprese che richiedevano il sussidio, quindi, risultavano poi assegnatarie dell'agevolazione. L'idea era quella di favorire le imprese migliori; quelle che, si pensava, avrebbero garantito un migliore utilizzo delle risorse pubbliche. Le domande che il ministero riceveva venivano ordinate sulla base di indicatori di tipo quantitativo, come, ad esempio, la proporzione di fondi propri investiti nel progetto, oppure il numero di posti di lavoro che l'imprenditore si riprometteva di creare attraverso

il progetto di investimento per cui chiedeva il sussidio. I finanziamenti venivano quindi assegnati partendo dall'apice della graduatoria, arrivando sin dove le disponibilità finanziarie permettevano. In caso di successo, all'impresa veniva assegnata unicamente la percentuale di sussidio che l'imprenditore richiedeva.

I nostri risultati mostrano che questa misura ha avuto una efficacia modesta (si vedano: Bronzini e de Blasio, 2006 e Albareto, Bronzini, de Blasio e Rassa, 2008): gli incentivi avrebbero per lo più prodotto solo effetti di sostituzione intertemporale. Gli imprenditori avrebbero cioè tratto vantaggio dagli incentivi anticipando l'attuazione di programmi di investimento che avrebbero comunque attuato anche senza incentivi, sebbene in un periodo successivo. I nostri risultati evidenziano anche che potrebbe esserci stato un fenomeno di spiazzamento: i maggiori investimenti effettuati dalle imprese agevolate sarebbero andati a discapito di minori investimenti effettuati dalle imprese che non hanno ottenuto l'agevolazione.

Abbiamo anche valutato un'altra misura, molto diversa dalla legge 488/1992: la legge 388/2000. Questa è una misura di tipo automatico che si applica a tutte le imprese che la chiedono. Il credito d'imposta è pari a una percentuale della spesa di investimento. Una delle caratteristiche di questa misura è che essa non era limitata alle imprese con un utile di esercizio: il bonus fiscale poteva essere detratto da qualsiasi pagamento dovuto alla Pubblica amministrazione, quindi anche l'IVA, oppure i contributi di tipo assicurativo. Per questa misura (si vedano Bronzini, de Blasio, Pellegrini e Scognamiglio, 2008) i risultati sono parzialmente diversi: l'analisi di valutazione mostra un risultato di efficacia. In base alle stime, il bonus fiscale, che in media è stato circa il 30 per cento dell'investimento, avrebbe determinato investimenti aggiuntivi, nel confronto fra le imprese sussidiate e quelle non sussidiate, del 40 per cento.

Il credito d'imposta presenta però alcune connotazioni problematiche. In primo luogo sembra che questa misura sia stata utilizzata in maniera impropria, per usi fraudolenti più di quanto non sia avvenuto per la 488/1992. In secondo luogo, può esservi un problema di sostenibilità finanziaria: a differenza della 488/1992, nella quale gli stanziamenti vincolano la possibilità di spesa, il credito di imposta è una misura il cui costo fiscale non è esattamente prevedibile dall'amministrazione finanziaria. Nell'esperienza concreta, questo è stato un problema; dopo meno di 2 anni dall'avvio del programma, i criteri di accesso vennero resi molto più selettivi.

I risultati finora illustrati si basano su valutazioni compiute attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche. Ma esistono anche altri modi per affrontare il problema della valutazione. Nell'indagine della Banca d'Italia sulle imprese industriali relativa al 2005, abbiamo chiesto agli imprenditori di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di agevolazione (si vedano Cannari, D'Aurizio e de Blasio, 2007). Alcuni risultati di quella indagine sono esposti nella tavola 2. Il 50 per cento delle imprese meridionali, e una percentuale addirittura molto più elevata delle imprese del Centro Nord, hanno dichiarato che avrebbero investito lo stesso ammontare di risorse finanziarie anche in assenza delle agevolazioni.

Per le imprese meridionali gli investimenti addizionali sono stati pari a circa il 30 per cento del valore dei sussidi; se escludiamo quelli dovuti a un effetto di mero anticipo, ovvero quelli per cui l'imprenditore anticipa gli investimenti perché in quel momento c'è l'incentivo, gli investimenti addizionali sarebbero molto più bassi, pari a circa il 6 per cento dell'incentivo nel Mezzogiorno (nel Centro Nord l'effetto sarebbe addirittura inferiore).

Tavola 2

**Investimenti che le imprese avrebbero effettuato in assenza di sussidi.
Distribuzione delle imprese per tipologia di risposta**

	Sud	Centro Nord
Stesso ammontare, stessi progetti	43,8	70,9
Stesso ammontare, progetti in parte differenti	7,2	6,0
Ammontare inferiore	36,9	20,5
Nessun investimento	12,1	2,6

Fonte: Cannari, D'Aurizio e de Blasio, 2007.

Uno studio si è concentrato sugli strumenti della programmazione negoziata, in particolare sui patti territoriali. Questi sono contratti volti a favorire lo sviluppo locale, firmati da sindacati, associazioni di categoria e amministratori pubblici di comuni che devono condividere un requisito di vicinanza geografica. Ricevono finanziamenti dallo Stato (50 milioni di euro per patto). Questi finanziamenti sono utilizzati in larga parte per incentivi. È un'iniziativa che ha avuto una diffusione notevole: attualmente l'80 per cento della popolazione residente nel Sud risiede in un comune appartenente ad un patto territoriale. Anche in questo caso i risultati (si vedano Accetturo e de Blasio, 2009) hanno rivelato un'efficacia modesta, se non addirittura nulla. Le dinamiche dell'occupazione e delle unità locali dei comuni appartenenti a un patto non si differenziano sostanzialmente da quelle di comuni che non hanno aderito all'iniziativa, pur avendo prima dell'intervento caratteristiche simili a quelle dei comuni finanziati.

Un'efficacia modesta si riscontra anche per le misure di incentivazione alle attività di R&S, in particolare quelle relative al Fondo per l'innovazione tecnologica. In questo programma i sussidi vengono assegnati dal Ministero per lo Sviluppo economico selezionando, fra le imprese che fanno domanda, i progetti innovativi ritenuti più promettenti sulla base del giudizio di un comitato tecnico. Dai nostri risultati (si vedano de Blasio, Fantino e Pellegrini, 2010) emerge che in molti casi le imprese finanziate avrebbero investito in R&S anche in assenza del contributo pubblico.

Una ricerca si è concentrata sugli incentivi erogati sotto forma di prestiti agevolati. Questa valutazione si riferisce al complesso di tali agevolazioni, indipendentemente dal programma da cui esse derivano. Quando i prestiti agevolati sono erogati attraverso il sistema bancario, essi sono segnalati alla Centrale dei rischi. La nostra analisi si è quindi basata sulle informazioni contenute in tale archivio. Le imprese che ricevono questa tipologia di incentivi sono per lo più localizzate al Centro Nord; nell'Italia meridionale sono invece più diffusi i contributi a fondo perduto. Anche in questo caso gli effetti delle agevolazioni appaiono modesti (si vedano Carmignani e D'Ignazio, 2009): le imprese utilizzano i prestiti agevolati per ridurre il loro indebitamento con gli intermediari privati, anziché per accrescere gli investimenti o la produttività. Solo per le imprese di dimensione medio-piccola si riscontrano effetti positivi.

In definitiva, le implicazioni che derivano dalle nostre ricerche sembrano abbastanza chiare. L'efficacia delle agevolazioni è modesta. Un'attività di valutazione basata su strumenti rigorosi avrebbe permesso un più accorto utilizzo delle risorse, se non altro perché i programmi scarsamente efficaci potevano essere abbandonati, sperimentando invece quelli più promettenti.

Per concludere, due considerazioni.

In primo luogo, è importante che si diffonda la prassi di valutare gli effetti dei programmi. Per i programmi ancora in corso, o per quelli che sono già terminati, dovrebbe esserci un impegno da parte dell'Amministrazione pubblica verso una maggiore trasparenza, assicurando la disponibilità dei dati sulle erogazioni alla comunità scientifica, alla cittadinanza tutta. Per i programmi in fase di preparazione, l'attività di valutazione dovrebbe essere una parte integrante del programma: laddove si prevede di spendere risorse pubbliche per gli interventi di sostegno, bisognerebbe contestualmente prevedere la valutazione di quell'intervento, disegnare ex ante gli schemi di analisi e stanziare le risorse necessarie per la sua realizzazione.

In secondo luogo, è anche opportuno che la valutazione venga svolta da soggetti indipendenti, cioè da soggetti terzi rispetto all'agenzia che gestisce il programma di aiuto, per evitare potenziali conflitti di interessi. Allo stesso tempo è essenziale che la valutazione venga svolta con canoni di rigore scientifico. È quindi essenziale assicurare la sua replicabilità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Albareto G., Bronzini R. e Rasso R. (2008), «Sussidi e investimenti: un test sui vincoli finanziari delle imprese», *Politica economica*, vol. XXIV, 1.
- Accetturo A. e de Blasio G. (2009), *Policies for local development: an evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, mimeo, Banca d'Italia.
- Bronzini R. e de Blasio G. (2006), «Una valutazione degli incentivi pubblici agli investimenti», *Rivista italiana degli economisti*, vol. 11, 3, pp. 331-62.
- Bronzini R., de Blasio G., Pellegrini G. e Scognamiglio A. (2008), «La valutazione del credito d'imposta per gli investimenti», *Rivista di politica economica*, vol. XCVIII, fascicolo VII-VIII, pp. 79-112.
- Cannari L., D'Aurizio L. e de Blasio G. (2007), «The effectiveness of investment subsidies: Evidence from survey data», *Rivista italiana degli economisti*, Anno XII, 3, pp. 329-46.
- Carmignani A. e D'Ignazio A. (2009), *Financial subsidies and bank lending: substitutes or complements? Micro level evidence from Italy*, mimeo, Banca d'Italia.
- de Blasio G., Fantino D. e Pellegrini G. (2010), *Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds*, mimeo, Banca d'Italia.
- de Blasio G. e Lotti F. (2008), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, il Mulino, Bologna.

L'ISTRUZIONE

*Piero Cipollone**, *Pasqualino Montanaro*** e *Paolo Sestito****

Il capitale umano, definibile come il bagaglio personale di conoscenze, capacità e competenze rilevanti per l'attività economica e per la partecipazione con pienezza alla vita civile della propria comunità, è un fattore fondamentale della crescita del reddito e più in generale del benessere sia per il singolo individuo che per la collettività alla quale appartiene. Prima ancora che nel mondo del lavoro, l'accumulazione del capitale umano avviene nella scuola, dove le conoscenze dovrebbero essere trasmesse attraverso processi educativi formalizzati e organizzati. Questo trasferimento di conoscenze, abilità e competenze tra generazioni non avviene quando è bassa la qualità dell'istruzione impartita, con conseguenze rilevanti sulla domanda di capitale umano da parte delle imprese, sugli incentivi a investire in istruzione, sulla capacità dei titoli di studio di segnalare la reale abilità degli individui.

Come altri servizi pubblici, l'istruzione di qualità dovrebbe essere garantita a larghi strati della popolazione, e come tale può essere considerata servizio pubblico "per eccellenza". L'Italia si è data norme che, imponendo ai giovani la frequenza della scuola e/o della formazione professionale per almeno dieci anni e comunque fino a 16 anni, sono finalizzate a dotare tutti (cittadini e non) delle competenze minime di base, formalmente certificate a partire dall'anno scolastico 2009-10. Nonostante questi impegni, è dubbio che l'obiettivo di un'istruzione di qualità sia stato raggiunto. Restano nel nostro paese differenze enormi sulla qualità dei servizi di istruzione ricevuti, anche all'interno di aree molto omogenee dal punto di vista delle condizioni socio-economiche. Ma la dimensione più macroscopica sono i divari tra il Nord e il Sud del paese. Il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno non è solo economico; anzi, diremmo che è "soprattutto" non economico. È nei servizi essenziali per i cittadini e per le imprese (quindi anche nell'istruzione) che i divari territoriali appaiono particolarmente marcati, in ragione non tanto di una carenza di risorse quanto di una minore efficienza nel loro impiego.

Il divario territoriale nella dotazione di capitale umano e nella qualità dell'istruzione è dunque una delle questioni più rilevanti per la politica economica nazionale e, data la natura cumulativa del processo di acquisizione delle conoscenze, non ulteriormente trascurabile. È all'esposizione dell'attuale situazione dei divari in proposito esistenti in Italia che è perciò dedicata questa nota. Sebbene motivata dall'importanza che il capitale umano riveste per la crescita economica, la nostra ambizione è peraltro limitata all'esposizione della situazione attuale e non alla quantificazione degli effetti che una dotazione inferiore di capitale umano nel Mezzogiorno produce sull'economia e sulla società meridionali¹. Per certi versi, più che "spiegare" l'impatto del capitale umano sulla (ridotta) crescita del Mezzogiorno cercheremo semmai di discutere "da cosa" i divari nella quantità e qualità del sistema di istruzione possano discendere. Tale quesito ci pare estremamente rilevante da un punto di vista di policy, oltre che da un punto di vista analitico, visto che il sistema di istruzione è in Italia governato completamente dallo Stato centrale per quanto riguarda le risorse finanziarie ed umane, e solo per le infrastrutture fisiche dagli enti locali.

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali e Invalsi.

** Banca d'Italia, Ancona.

*** Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

¹ Stime recenti relative ai paesi OCSE quantificano l'effetto della qualità della scuola, misurata secondo i punteggi dell'indagine OCSE-PISA, sul tasso di crescita del PIL pro capite in 1,75 punti percentuali all'anno per ogni 100 punti (cioè una deviazione standard). Considerando che il ritardo del Sud rispetto al Nord del paese è di oltre 60 punti percentuali, una chiusura di questo differenziale innalzerebbe in modo permanente il tasso di crescita del reddito pro capite del Sud di circa 1,1 punti all'anno, e chiuderebbe il divario nei livelli del reddito pro capite delle due aree del paese, oggi stimato intorno al 45 per cento, in circa 40 anni.

Punto di partenza del lavoro sarà comunque una discussione dei principali fatti stilizzati in tema di divari territoriali nella quantità (par. 1) e qualità (par. 2) dell'istruzione. È soprattutto sulla dimensione qualitativa dei ritardi che ci soffermeremo. Di essi evidenzieremo (par. 3) alcune caratteristiche rilevanti: la dimensione, le forti differenze anche all'interno della stessa area geografica, il fatto che di tali divari – e più in generale del livello effettivo degli apprendimenti degli studenti italiani – vi sia poca consapevolezza da parte delle famiglie e degli studenti. Cercheremo infine (par. 4) di ricollegare tali divari e le loro peculiarità al *modus operandi* del sistema scolastico nell'intero paese. Nel paragrafo 5 tireremo alcune prime conclusioni.

1. I divari quantitativi nei livelli di istruzione della popolazione

Una primissima idea dei divari territoriali in termini di capitale umano può essere desunta guardando all'incidenza, nella popolazione residente, di quanti abbiano titoli di studio elevati (diplomati e ancor più laureati) o di chi sia analfabeta o privo di titolo di studio. Guardando alla popolazione tra 25 e 64 anni di età, l'indagine sulle forze di lavoro dell'Istat segnala che nel 2009 i laureati erano pari al 15,5 per cento del totale nel Centro Nord e al 12,6 nel Mezzogiorno; i diplomati – inclusi quelli che avevano completato i nuovi corsi professionali e di arte di durata inferiore ai 5 anni – rappresentavano, rispettivamente, il 42,4 e il 33,7 per cento; quelli con licenza elementare o senza titolo di studio il 10,1 e il 17,1 per cento.

Pur tenendo conto dei cambiamenti di classificazione nel frattempo intercorsi e delle riforme intervenute nel sistema scolastico e universitario, le ultime evidenze censuarie del 2001 rivelavano divari più contenuti per i diplomati (30,4 contro il 35,3 per cento) e per i laureati (8,9 contro il 9,7 per cento), analoghi per le persone con licenza elementare o senza titolo di studio (circa 7 punti percentuali in più al Sud).

Anche guardando il dato in prospettiva storica (cfr. Figure 1-2), appare così evidente come il lungo trend di riduzione dei divari quantitativi non sia ancora terminato; anzi, per certi versi esso sembra essersi arrestato. Nel tempo, va osservato come le fasi di chiusura del gap si siano avute in corrispondenza di grandi avanzamenti generalizzati della scolarità e in concomitanza con grandi impegni dello Stato centrale. Tutto il primo cinquantennio post-unitario in cui il sostegno dello Stato centrale è rimasto limitato e l'istruzione elementare è rimasta di competenza locale – non solo nell'approvvigionamento dei locali necessari (competenza che anche oggi è a livello locale) ma anche per quanto riguarda le spese del personale – ha ad esempio visto una limitata chiusura dei divari².

Informazioni sulle tendenze più recenti dei divari possono essere utilmente desunte dall'osservazione degli stessi indicatori (indagine sulle forze di lavoro dell'Istat) prima introdotti, riferiti però non all'intera popolazione adulta ma ai soli 25-34enni. Il quadro qui, se possibile, è ancor più preoccupante. L'incidenza in assoluto di diplomati e laureati è ovviamente più alta³, ma i divari geografici restano ampi: al Centro Nord è più elevata, di oltre 5 punti percentuali, sia la quota di laureati sia quella di diplomati; nel Mezzogiorno, ancora il 5 per cento circa della popolazione tra i 25 e i 34 anni ha al massimo la licenza elementare (2 per cento al Centro Nord).

² Cfr. Masi (1911).

³ Sulla forte variazione tra il 2001 e il 2009 nell'incidenza dei laureati, oltre che alla differenza nelle fonti adoperate, potrebbe aver inciso il fatto che tra i laureati, nel 2009, abbiamo ricompreso i laureati di primo livello, un titolo di studio prima inesistente e che comunque ha comportato un innalzamento dei titoli di studio di livello terziario. Al tempo stesso va peraltro osservato che nel tempo una quota crescente di popolazione, specie in questa fascia di età più circoscritta, è costituita da immigrati, soggetti in media meno scolarizzati e comunque con maggiori difficoltà nello sfruttare a pieno il proprio titolo di studio (cfr. Accetturo e Mocetti, 2009). L'accresciuta presenza straniera dovrebbe tra l'altro aver operato maggiormente nel Centro Nord, dove la presenza di immigrati è più consistente (citando sempre l'indagine sulle forze di lavoro, i non nativi rappresentavano circa il 17 per cento della popolazione dei 25-34enni al Centro Nord e meno del 5 per cento nel Mezzogiorno).

Questo sfavorevole andamento dei divari quantitativi è stato influenzato non solo dai diversi tassi di frequenza della scuola, ma anche dai flussi migratori interni al paese. La figura 3 evidenzia, per gli ultimi anni, uno spostamento della distribuzione dei flussi migratori proprio verso la classe di età più giovane, nella quale è più elevata la quota dei giovani istruiti: i laureati che dal Sud si spostano al Centro Nord sono ormai più del doppio di quelli che compiono il percorso inverso⁴. È da notare come questa sorta di *brain drain* insito nei flussi migratori interni sia per molti aspetti una novità rispetto allo scenario delle forti migrazioni interne degli anni 1950 e 1960, quando a spostarsi dal Sud erano soprattutto giovani provenienti da piccoli centri agricoli, a bassa (o nulla) scolarità. Oggi invece molti giovani di origine meridionale si spostano già al termine della scuola secondaria al fine di conseguire la laurea in una regione diversa, senza poi rientrare in quella di origine. Nell'Italia nel suo complesso, solo il 14 per cento degli immatricolati sceglie una sede universitaria fuori della propria regione di residenza; questa quota sale però al 23 per cento circa nel caso dei giovani meridionali.

Ricostruire il quadro della frequenza e dell'effettivo conseguimento del diploma, titolo di studio comunque normalmente e universalmente conseguito in ambito locale, è peraltro più semplice. L'evidenza disponibile mostra come in realtà vi sia un primo divario territoriale già nella transizione dalla scuola media a quella superiore. La tavola 1, ripresa da Mocetti (2008), mostra come nel Mezzogiorno per gli studenti in regola con il corso degli studi sia meno frequente l'iscrizione alle scuole secondarie di secondo grado, le superiori; questo fenomeno può anche dipendere dalla minore selettività della scuola secondaria inferiore delle regioni meridionali, che al termine del primo ciclo di studi licenzia una quota di studenti superiore a quella del resto del paese. Nei primi anni della scuola media superiore, il fenomeno dell'uscita dalla scuola si rafforza e il numero di abbandoni in rapporto agli iscritti, nel primo anno, sfiora il 5 per cento nel Sud e Isole contro valori intorno all'1 per cento nel Nord (Figura 4). Complessivamente (e cumulativamente) si determina così un ampio divario nel tasso di conseguimento di un diploma: secondo l'indagine Istat sulle forze lavoro, i 20-24enni privi di un diploma e non impegnati in attività scolastiche (di tardivo conseguimento cioè del diploma stesso) erano nel 2009 un terzo del totale nel Centro Nord e circa il 43 per cento nel Mezzogiorno, sfiorando il 50 per cento in Puglia e Sicilia.

Vi sono almeno altri due aspetti significativi dei divari nella frequenza delle attività scolastiche nelle due macroaree del paese. Il primo attiene alla distribuzione degli studenti tra i diversi indirizzi delle scuole secondarie di secondo grado, che nel Mezzogiorno tendono a preferire, seppur di poco rispetto al resto del paese, i licei. È questo un aspetto su cui torneremo in seguito, perché gli studenti dei licei evidenziano in media livelli di competenze più elevati e almeno questa differenza tra aree potrebbe perciò apparire come un dato a favore del Mezzogiorno. La sottorappresentazione delle scuole tecniche nel Mezzogiorno, oltre che a fattori culturali ad ampio spettro, è probabilmente da ricollegare alla struttura del sistema produttivo e del mercato del lavoro meridionali, in cui la scuola ed il titolo di studio "contano" soprattutto come preconditione per accedere a impieghi pubblici; sempre nello stesso senso va ricordato che ridottissima è nel Mezzogiorno la presenza di istituti collegati con tradizioni artigianali ed industriali specifiche. Quale che ne sia l'origine, questo favore per i licei non si traduce però, come meglio vedremo in seguito, in un più elevato livello medio di competenze tra gli studenti meridionali. Del resto vi è evidenza (cfr. Cipollone, Montanaro e Sestito, 2010), e ne parleremo più avanti, del fatto che gli studenti dei licei non sempre accrescono il loro livello di apprendimento in misura superiore a quanto facciano studenti che scelgono altri indirizzi di studio, che di solito provengono da famiglie più disagiate dal punto di vista socio-economico.

⁴ Mocetti e Porello (2010) evidenziano come la selettività dei flussi migratori interni sia stata anche influenzata dall'accresciuta presenza straniera. Questa, concentrata nelle regioni settentrionali e impiegata in prevalenza in occupazioni e lavori meno qualificati, avrebbe "spiazzato" la migrazione netta dal Mezzogiorno dei soggetti meno scolarizzati e attirato – per via della complementarità tra lavoratori più e meno qualificati – maggiori flussi netti da Mezzogiorno dei soggetti più istruiti.

Queste tendenze si riflettono anche nella condizione dopo il diploma: i giovani diplomati meridionali si iscrivono con maggiore frequenza all'università, più raramente sono occupati e quando lo sono godono di condizioni lavorative peggiori (Figura 5).

Nel complesso, la scuola post-obbligo nel Mezzogiorno è poco inclusiva e con scarso raccordo con il mercato del lavoro; ne risulta sbilanciata verso il conseguimento di un titolo di studio più "accademico" che ha una rilevante componente di consumo culturale ed è spesso inteso quale pura credenziale per l'accesso all'impiego pubblico, piuttosto che come strumento di accrescimento di capitale umano spendibile sul mercato del lavoro.

2. I divari qualitativi

L'aspetto più preoccupante dei divari geografici nel capitale umano attiene però al dato qualitativo. Negli ultimi anni, la scuola primaria e secondaria si è rivelata terreno assai fertile per confrontare i reali livelli di preparazione tra paesi (ma anche al loro interno), attraverso indagini svolte a livello internazionale dall'OCSE, dalla IEA e, in Italia, dall'Invalsi. Le evidenze maturate hanno accresciuto la consapevolezza dei ritardi del nostro paese, non solo in termini di "quantità", ma anche e soprattutto di "qualità" dell'istruzione. Vi è ormai piena consapevolezza, infatti, che non è più tanto (o solo) rilevante "quanti anni" si studia, ma "come" e "che cosa" si apprende. Soprattutto, le indagini condotte negli ultimi anni (e le analisi connesse) si sono rivelate assai preziose anche per aver valorizzato il concetto di *literacy*, intesa come capacità dello studente di applicare "nel concreto" le proprie conoscenze e abilità, nonché di analizzare, ragionare e comunicare con efficacia, risolvere e interpretare i problemi in una varietà di situazioni reali.

Le evidenze disponibili sono quelle delle rilevazioni internazionali condotte con riferimento agli scolari della quarta elementare (l'indagine IEA-PIRLS per le conoscenze linguistiche e quella IEA-TIMSS per le conoscenze matematiche e scientifiche) e della terza media inferiore (l'indagine IEA-TIMSS per le sole conoscenze matematiche e scientifiche), nonché agli studenti 15enni indipendentemente dalla scuola frequentata (l'indagine OCSE-PISA, che copre i tre gli ambiti di competenze). Tali indagini hanno evidenziato non solo un ritardo medio dell'Italia (dalla media inferiore in poi), ma anche una notevole ampiezza dei divari al suo interno, in particolare tra Nord e Sud (cfr. Figura 6)⁵.

Concentrandoci su questi ultimi, i divari appaiono più ridotti alle elementari e in italiano, già più ampi alla media inferiore⁶ e ancor più ampi tra i 15enni. I dati relativi a questi ultimi, disponibili su una ampia dimensione campionaria (circa 21.000 studenti nel 2006), consentono anche di precisare meglio l'intersecarsi delle differenze tra ordini di scuole ed area geografica. Il "vantaggio" dei licei, che come già anticipato è peraltro legato alle caratteristiche socio-demografiche di chi li frequenta, più che al loro reale contributo, è minore nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree geografiche⁷, plausibilmente proprio perché l'iscrizione al liceo è di per sé meno selettiva e qualificante.

⁵ Più in generale, l'indagine PISA pone in evidenza divari anche tra indirizzi di studio (licei, istituti tecnici in posizione intermedia e infine istituti professionali) e tra scuole, anche all'interno di ciascun'area e/o indirizzo di studio.

⁶ Nelle competenze scientifiche, le nicchie per cui si dispone di valutazioni internazionali riferite a questo ordine di scuole.

⁷ Il Rapporto 2010 della Fondazione Agnelli (FGA, 2010) pone in evidenza come, in un modello in cui le competenze dei singoli studenti sono spiegate dalle caratteristiche degli stessi (sesso e background socio-culturale della famiglia di origine, una variabile su cui torneremo nel seguito), dal background socio-culturale medio della scuola, dall'indirizzo della scuola medesima e da altri fattori più specificamente connessi con la didattica delle materie scientifiche nella singola scuola, nel Mezzogiorno conta relativamente di più il background socio-culturale medio della singola scuola rispetto all'indirizzo di studio. In altri termini, a contare non sarebbe tanto l'essere o no uno studente di liceo, ma il background socio-culturale medio degli iscritti a quel singolo liceo.

Le più recenti rilevazioni nazionali⁸, condotte su un maggior numero di scuole (sull'universo nel caso della terza media inferiore, ove si considerano i risultati dei test di matematica e di italiano inseriti negli esami di stato e in 5.303 delle 7.780 scuole primarie del paese; cfr. Invalsi 2009a e Invalsi 2009b) invitano peraltro a non sottovalutare il ritardo del Sud già alla primaria (cfr. Figura 7). In Matematica sembrano non esservi particolari differenze tra aree in II elementare, ma si apre una rapida divaricazione negli anni successivi; nella terza media inferiore si arriva a un divario dell'ordine del 15 per cento. Precoce è invece il ritardo in Italiano, soprattutto nell'area della comprensione del testo. Il divario cresce poi ulteriormente nel passaggio dalla media inferiore alle Superiori, soprattutto in Matematica (cfr. Figura 8). Le rilevazioni nazionali, basate su una più ampia messe di dati elementari, consentono inoltre di meglio qualificare anche gli aspetti relativi alla dispersione dei risultati tra gli studenti. Questa è praticamente sempre più elevata al Sud, con un divario geografico che cresce lungo il ciclo di vita (cfr. Figura 8). In sostanza, la scuola, in particolare nel Sud, non sembra ridurre ma, anzi, ampliare i divari tra studenti derivanti dal background familiare e dai fattori di contesto. Che la variabilità cresca non è di per sé inatteso, visto che i processi di accumulazione del capitale umano e delle competenze sono processi cumulativi, in cui in una certa misura chi meglio parte è poi favorito anche negli sviluppi successivi. Che ciò sia però più accentuato nel Mezzogiorno mette in luce un aspetto di particolare disattenzione ai profili equitativi ed al contrasto delle difficoltà dei soggetti più deboli del modus operandi della scuola nel Mezzogiorno, un aspetto su cui torneremo nel paragrafo successivo.

3. Le caratteristiche rilevanti dei divari

Nel ragionare dei divari medi tra regioni – nonché della maggiore dispersione nelle competenze degli studenti meridionali – occorre cercare di distinguere tra quanto possa essere dovuto alla diversa composizione della popolazione studentesca nelle diverse regioni e quanto invece sia da ricollegare al funzionamento, in senso lato, del sistema scolastico. Senza alcuna pretesa di esaustività e di sistematicità, in questo paragrafo cercheremo di presentare alcune evidenze, tratte in prevalenza da altri lavori.

Un primo elemento di prova è esposto nella figura 9, tratta da Montanaro (2008), nella quale si disaggregano i risultati degli studenti meridionali e settentrionali in base al background familiare di appartenenza⁹. Lo scopo è quello di verificare se un divario esista anche a parità di background familiare¹⁰, tanto sui dati PISA (relativi ai 15enni) che su quelli TIMSS (relativi all'ultimo anno della scuola media). Banalmente, si vuole tenere conto del fatto che l'attuale popolazione dei genitori meridionali è meno scolarizzata dei genitori settentrionali (cfr. *infra*), il che potrebbe di per sé avere un effetto sulla qualità degli apprendimenti degli studenti attuali delle due diverse aree geografiche. Dalla figura è evidente che, benché il background familiare conti, i divari tra aree permangono anche al netto degli effetti della famiglia di origine. I divari permangono anche, come può osservarsi dalla parte destra del grafico, quando si tenga conto degli effetti specifici dell'istituto di appartenenza¹¹.

⁸ Per la presentazione di dettaglio delle rilevazioni nazionali più recenti si rinvia ai Rapporti Invalsi sugli esiti della rilevazione in III media (Invalsi, 2009a) e nella scuola primaria (Invalsi, 2009b); per una sintetica storia delle rilevazioni Invalsi si veda Cipollone e Sestito (2010).

⁹ L'indicatore di status socio-culturale ed economico è una sintesi di alcune variabili: il lavoro svolto dai genitori, il grado di istruzione dei genitori, il benessere della famiglia.

¹⁰ La considerazione dei divari medi geografici a parità di background familiare degli studenti è una tecnica ampiamente adoperata in diversi lavori, in particolare sulla base dei dati PISA. Si veda, oltre al recente rapporto della Fondazione Agnelli già prima citato, Checchi e Redaelli (2010).

¹¹ In questo caso l'effetto del background familiare del singolo studente viene in realtà a ridursi, perché l'effetto di questo passa soprattutto per la selezione dell'istituto scolastico, in specie nei dati PISA, relativi ai 15enni nella scuola secondaria superiore.

Prime analisi condotte sui dati delle rilevazioni nazionali sugli apprendimenti della scuola primaria confermano, anche per questo ordine di scuola, l'esistenza di divari territoriali che non dipendono dalle condizioni socio economiche della famiglia di origine (Campodifiori et al., 2010). Secondo queste stime, se gli studenti meridionali di quinta elementare avessero lo stesso indicatore di stato socio economico dell'intera Italia il loro livello di apprendimento aumenterebbe solo dell'1 per cento; un analogo esercizio condotto nel Nord vedrebbe un peggioramento dei livelli di apprendimento inferiore all'1 per cento. I differenziali territoriali verrebbero ridotti solo marginalmente. Un'evidenza ancor più puntuale viene dal lavoro condotto da Cipollone, Montanaro e Sestito (2010) sulle misure di valore aggiunto delle singole scuole (nel biennio della scuola secondaria superiore). Tali misure, costruite confrontando i risultati dei test Invalsi condotti nel 2005-06 sugli allievi delle classi I e III superiore – test condotti all'inizio dell'anno scolastico e quindi da intendere come proxy della variazione degli apprendimenti nel primo biennio della scuola secondaria superiore – vengono regredite, tra i vari fattori rilevanti, su alcune *dummies* geografiche, per evidenziare se le scuole del Sud sono allineate con quelle del resto del paese nel garantire miglioramenti ai propri allievi. I risultati che emergono, sintetizzati nella tavola 2, evidenziano come le scuole (secondarie superiori) del Mezzogiorno siano tendenzialmente più indietro che nel resto del paese¹².

Chiamare in causa il funzionamento del sistema scolastico nel Mezzogiorno, naturalmente, ancora non identifica quale aspetto dello stesso sia sottostante a questa deludente performance. Lo stesso risultato sul più lento progresso negli apprendimenti medi degli studenti nelle scuole meridionali deve tener conto del fatto che, stante la natura cumulativa dei processi di apprendimento, i divari nei livelli di apprendimento dei singoli individui potrebbero “naturalmente” ampliarsi durante il percorso scolastico e, successivamente, lungo il corso della vita¹³. Il peggiore funzionamento del sistema scolastico meridionale andrebbe quindi qualificato, almeno in parte, nei termini di una scarsa capacità di contrasto degli effetti (o almeno di una parte) dei peggiori livelli di partenza dei propri studenti. Anche al fine di ragionare meglio su tali questioni, rimandando al prossimo paragrafo un'esposizione dei divari in termini di risorse e di efficienza delle scuole italiane, è utile soffermarsi su un paio di caratteristiche del sistema scolastico italiano potenzialmente rilevanti.

La prima si ricollega al fatto già prima richiamato che la scuola italiana, benché fortemente centralizzata sul piano della *governance* istituzionale, si caratterizza per una forte differenziazione interna, anche all'interno di ciascun'area geografica. Ciò che conta dal punto di vista dei divari tra Sud e Nord è che nelle regioni meridionali molta parte della più alta variabilità della performance tra studenti si colloca tra le scuole e, addirittura, tra le classi all'interno della stessa scuola (Figure 10-11). Il peso delle differenze “tra scuole” e “tra classi” è crescente durante il percorso scolastico, ma, specie nel Sud, non appare legato esclusivamente alla relativamente precoce canalizzazione tra indirizzi di studio che in Italia caratterizza il passaggio dalla media inferiore a quella superiore. Nel Mezzogiorno, infatti, tali differenze sono piuttosto evidenti sin dalle elementari (cfr. Figura 10)¹⁴. Anche se al momento l'evidenza di cui disponiamo è solo di tipo descrittivo, nel Mezzogiorno

¹² Nel paper si valuta, per la prima volta nel contesto italiano, la rilevanza dei problemi empirici inerenti alla costruzione di tali misure. Tenendo conto della presenza di errori di misura – che richiede l'esclusione degli istituti con un numero esiguo di studenti testati – e di distorsioni legate alla partecipazione non obbligatoria delle scuole, si è provato a identificare alcuni *pattern* sistematici. Nel paper vengono riportati numerosi esperimenti, anche con riferimento ad altri fattori diversi da quelli geografici qui considerati. In estrema sintesi, ad esempio, i licei presentano livelli di preparazione iniziali più elevati, ma questo primato non sembra confermato (in matematica e scienze) quando si guardi ai progressi. Almeno per la matematica, l'efficacia delle scuole sembra inoltre risentire negativamente del turnover degli insegnanti (cfr. Tavola 2).

¹³ Sulla natura cumulativa dei processi di apprendimento si veda, per una sintetica trattazione, Cipollone e Sestito (2010).

¹⁴ È da notare che un elemento, quale la crescente presenza di alunni immigrati o figli di immigrati, dovrebbe di per sé spingere in senso opposto, verso una maggiore dispersione nei livelli degli apprendimenti, e della stessa quota di questi legata alle differenze tra scuole (tenuto conto della concentrazione geografica della presenza degli immigrati) nelle regioni del Centro Nord dove tale presenza è ben più consistente.

sembrerebbero perciò essere più diffuse prassi di elevata “differenziazione”, tra scuole e all’interno delle singole scuole. Se ciò contribuisca a deprimere i risultati medi complessivi è ovviamente più difficile a dirsi, la risposta a un simile quesito dipendendo dall’eventuale presenza e natura di *peer effects* all’interno delle scuole, una questione su cui la letteratura esistente non ha raggiunto stime di pieno consenso¹⁵. Non v’è dubbio, però, che il dato suggerisca una scarsa attenzione delle scuole, in particolare nel Mezzogiorno, al contrasto dei fenomeni di “differenziazione sociale”. Che poi questo significhi addirittura che, nella formazione delle classi, le scuole meridionali seguano logiche di vera e propria “segregazione” o che tali fenomeni possano esservi più diffusi, possiamo solo ipotizzarlo o sospettarlo.

Un dato oggettivo di una scarsa azione di contrasto delle differenze sociali nel sistema scolastico meridionale è peraltro nella limitata diffusione del “tempo pieno” (cfr. Figura 12). Beninteso, questa scarsa diffusione, pur nell’attuale quadro di iniziative di riduzione dei costi del personale scolastico ed in particolare dell’introduzione del cosiddetto maestro unico¹⁶, è essenzialmente legata a una minore richiesta da parte delle famiglie, in connessione con una minore presenza femminile nel mercato del lavoro e di diversi modelli culturali. L’effetto di tale ridotta diffusione del tempo pieno nella scuola dell’obbligo è però quello di rendere meno pregnante l’azione delle scuole di contrasto delle disuguaglianze legate all’origine familiare: Mocetti (2008), ad esempio, evidenzia come, nelle regioni con meno tempo pieno nella scuola dell’obbligo, i giovani provenienti da famiglie con genitori a loro volta meno scolarizzati abbiano minori probabilità di proseguire gli studi.

Un secondo dato rilevante dei divari geografici nei livelli di apprendimento degli alunni è che essi, evidenti come visto nelle rilevazioni internazionali ed anche, più di recente, in quelle condotte dall’Invalsi, non sono affatto visibili, e quindi certificati agli studenti ed alle loro famiglie, negli scrutini ufficiali, in Italia condotti a livello essenzialmente decentrato. In media, gli studenti del Nord che riportano voti scolastici ampiamente insufficienti tendono a ottenere, nelle rilevazioni

¹⁵ Sui *peer effects* interni alle scuole, al momento, non sono disponibili stime affidabili riferite all’Italia. Cipollone e Rosolia (2007) mostrano che gli effetti di interazione sociale basata sui comportamenti, quali ad esempio l’impegno e la diligenza dei compagni di classe, sono effettivamente operanti. Checchi e Redaelli (2010) presentano delle stime, su dati PISA, in cui inseriscono, tra gli altri regressori esplicativi dei livelli di apprendimento, il background familiare medio degli alunni della scuola (oltre a quello del singolo allievo), evidenziando un forte effetto di questo fattore più che del background familiare del singolo; un esercizio simile, differenziando le stime per area geografica, è riportato dal recente rapporto della Fondazione Agnelli. Il coefficiente stimato può al più essere indicativo della presenza di *peer effects*, dato che non risolve le questioni di identificazione evidenziate, ad esempio, in Manski (1989). A livello internazionale, vi è un crescente consenso sulla rilevanza di fenomeni di peer effects, anche se numerosi sono i dubbi circa le modalità di identificazione degli stessi. Ammermueller e Pischke (2006) usano i dati PIRLS e stimano *peer effects* di una certa consistenza; lo fanno però sotto l’ipotesi che l’allocazione degli studenti alle singole classi all’interno di una data scuola sia causale, un’ipotesi discutibile (non sappiamo quanto sia accettabile nei paesi Europei che loro adoperano per le stime – Francia, Germania, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia – ma senz’altro ci sentiremmo di dissentire per le scuole italiane, ed in particolare per quelle meridionali). Stime anche più ricche sono quelle di Lavy, Silva e Weinhardt (2009), che evidenziano come a contare sia la presenza di *peer* agli estremi (il 5 per cento superiore e inferiore) della distribuzione delle capacità (misurata dalla stessa performance, ma in anni precedenti), gli effetti positivi degli alunni molto bravi essendo maggiori per chi sta sotto la mediana della distribuzione delle capacità ed essendo comunque mediamente più consistenti (e statisticamente più significativi) di quelli negativi legati alla presenza di alunni molto deludenti; le stime citate però, benché risolvano il problema dell’allocazione non casuale degli studenti tra scuole, trascurano la possibile presenza di *peer effects* nel gruppo classe, un’ipotesi forse accettabile nel contesto britannico (in cui la classe è un gruppo a geometria maggiormente variabile, a seconda delle materie) ma che non avrebbe senso nel contesto italiano dove parte rilevante delle interazioni tra peer avviene nell’ambito della classe.

¹⁶ Attraverso una disposizione d’urgenza collegata alla manovra finanziaria per il 2009 (art. 64 l.n. 133/2008), il Governo ha annunciato un massiccio processo di riorganizzazione del sistema pubblico statale d’istruzione, che prevede un traguardo di risparmio piuttosto ambizioso di circa 7,8 miliardi di euro nel triennio 2009-2012, attraverso l’innalzamento graduale del rapporto alunni/docente di un punto (comma 1, art. 64, l.n. 133/2008) e una riduzione del 17 per cento del personale ATA (comma 2, art. 64, l.n. 133/2008). La loro realizzazione viene affidata a un piano programmatico triennale che punta essenzialmente sulla revisione degli ordinamenti scolastici ovvero del tempo scuola offerto, ad una maggiore flessibilità nell’impiego dei docenti attraverso la razionalizzazione e l’accorpamento delle classi di concorso sulla razionalizzazione della rete scolastica e sull’aumento del numero medio di studenti per classe. In particolare alla riduzione dell’orario curriculare si sono aggiunti tramite uno specifico provvedimento (art. 4 legge 169/2008) che prevede misure intese ad incidere ulteriormente sul rapporto tra numero di insegnanti e classi tramite il cosiddetto «maestro unico», che vedrebbe classi delle scuole primarie affidate interamente o prevalentemente ad un unico docente (Cappello, Cipollone e Pennisi, 2009).

“esterne”, punteggi analoghi a quelli degli studenti del Sud con voti anche molto alti (Figure 13-14). Ne deriva che anche le opinioni degli studenti sulle proprie competenze (*self-concept* in PISA) appaiono distorte e molto lontane dal vero (Montanaro, 2008). Questo significa non solo che al Sud studenti e famiglie sanno assai poco dell’effettivo livello degli apprendimenti raggiunti e delle competenze effettivamente conseguite, ma anche che, in media, le scuole del Sud appaiono essere meno selettive e rigorose.

4. I divari geografici e il modus operandi del sistema scolastico italiano

Nel paragrafo precedente abbiamo chiamato in causa il funzionamento della scuola come possibile concausa del gap nei livelli di apprendimento degli studenti meridionali. Rimane però da capire quanto il problema sia legato alla scuola in quanto tale e quanto invece sia frutto di interazioni tra la scuola medesima ed il contesto sociale nel suo complesso (con riferimento ad esempio alle aspettative delle famiglie nei confronti della scuola). Inoltre, è da capire se le mancanze della scuola, intrinseche o legate alla sua interazione con l’ambiente circostante, siano legate più a un gap di risorse che a uno di efficienza e come – nell’uno come nell’altro caso – tali mancanze si siano potute determinare in un contesto istituzionale che comunque vede tuttora prevalere una logica di forte centralizzazione del sistema scolastico nazionale.

Partiamo anzitutto dal quadro relativo alle risorse, che vede in Italia coesistere responsabilità statali, per quanto concerne la spesa relativa al personale, e responsabilità locali, soprattutto per quanto riguarda gli edifici e le infrastrutture in genere (cfr. Figura 17)¹⁷. Poco rilevante è invece la spesa delle scuole che fa direttamente capo alle famiglie¹⁸.

Se si considera la spesa statale relativa al personale, il quadro che emerge vede una spesa che, rapportata al numero di studenti, è semmai più elevata nel Mezzogiorno. Su tale dato, che nasconde peraltro profonde differenze tra singole regioni, influiscono tanto fattori di composizione della popolazione degli insegnanti quanto talune delle determinanti del rapporto docenti/alunni nella scuola italiana. La spesa media per insegnante è nel Mezzogiorno (cfr. Figura 15) innalzata dal fatto che, in media, gli insegnanti ivi operanti hanno una maggiore anzianità di servizio e meno spesso sono “precari” con incarichi annuali (incarichi in cui non matura anzianità di servizio e quindi la retribuzione corrente è più bassa; cfr. Figura 16). Più articolato, anche se nel complesso anch’esso positivo (pur con ampie differenze tra le singole regioni), è invece il quadro delle differenze con riferimento al fabbisogno di insegnanti per dato numero di studenti. Su di esso incide positivamente la frammentazione delle strutture scolastiche – tra scuole e plessi scolastici distinti – che è nel Mezzogiorno mediamente più accentuata anche per via della struttura del territorio. Nello stesso senso opera poi la presenza di alunni disabili – che incide sul fabbisogno di insegnanti a due livelli, perché tende a comprimere la dimensione media delle classi e perché genera un diretto fabbisogno di insegnanti di sostegno – mediamente più elevato nel Mezzogiorno. In senso opposto gioca peraltro la struttura dell’offerta scolastica: nel Mezzogiorno, come già

¹⁷ La ricostruzione della spesa degli enti locali è resa complessa dalla presenza di trasferimenti tra diversi livelli di governo: la spesa delle Regioni è in gran parte (1,2 miliardi di euro su un totale di 1,3 nel 2007; cfr. FGA, 2010) costituita da trasferimenti propri agli enti locali.

¹⁸ Il dato cui qui si fa riferimento è la spesa per contributi versati alle singole scuole dalle famiglie, desumibile dai bilanci delle singole scuole, non alla spesa complessiva per attività di istruzione da parte delle famiglie, comprensive di spese di trasporto e di acquisizione di libri ed altro materiale educativo. Nell’analisi proposta da FGA (2010), i contributi di privati alle scuole – in prevalenza derivanti dai contributi scolastici pagati dalle famiglie in sede di iscrizione o come contributo alle spese dei viaggi di istruzione – ammontavano nel 2008 a circa 700 milioni di euro (su un totale di 5 miliardi di euro di entrate complessivamente afferenti e gestite dalle singole scuole), risultando, sia in termini capitari che come quota delle entrate complessive delle scuole, più elevati nel Nord che nel Sud del paese. Si noti che il grosso delle entrate accertate dalle scuole sono risorse direttamente trasferite dallo Stato (3,2 miliardi su un totale di 5), seguite da quelle degli enti locali (530 milioni, sommando quelli direttamente provenienti dalle Regioni e quelli dei Comuni) e dell’UE (260 milioni). Sul piano geografico, laddove quelli degli enti locali sono più consistenti nelle regioni centro-settentrionali, un qualche riequilibrio a favore del Sud è garantito dai fondi comunitari.

prima ricordato, è più bassa l'incidenza del tempo pieno nella scuola dell'obbligo, il che riduce il fabbisogno di personale, e nelle stesse scuole secondarie superiori la sovra-rappresentazione dei licei tende a ridurre anch'essa il personale. Ne consegue che solo nella scuola dell'infanzia il Sud presenta un rapporto insegnanti/alunni più alto rispetto alle altre aree del paese; nella scuola superiore, tale rapporto è pressoché lo stesso (cfr. Figura 16).

Sul dato relativo al fabbisogno di personale per studente un impatto sono destinate ad averlo diverse misure di riduzione della spesa già avviate dal governo centrale¹⁹. Anche in conseguenza di ciò, l'effetto ulteriore di contenimento del personale che verrebbe da un'applicazione rigorosa di un criterio di fabbisogno standard è stata quantificata da FGA (2010) in soli 18.000 docenti circa²⁰. Questo "eccesso" di personale sarebbe però tutto concentrato al Sud, a segnalare che anche dal punto di vista del numero, oltre che della spesa unitaria, è quest'area, oggi, a evidenziare un surplus di spesa per il personale.

Due sono perciò le conclusioni che possono essere raggiunte da questa rapida disamina della spesa per il personale e della sua differenziazione tra regioni. Innanzitutto, non vi è una carenza, ma semmai un eccesso di spesa per il personale nel Mezzogiorno (cfr. Figura 15). Questo surplus di spesa non è figlio però di politiche applicate a livello regionale, quanto dell'applicazione di principi generali di governo del sistema, siano essi quelli legati alla carriera degli insegnanti o quelli connessi con la determinazione di cosa la scuola pubblica debba poter offrire (in termini di dimensione e caratteristiche del servizio etc.). Anche laddove l'utilizzo di criteri più laschi possa influire sul dato relativo alla spesa, il livello rilevante non pare essere tanto quello regionale, su cui potrebbe e dovrebbe influire la riforma del federalismo fiscale, quanto quello della singola scuola, ove rimangono contenuti gli incentivi a economizzare sulle risorse e sul numero delle cattedre.

Ben diverso è il quadro della spesa degli enti locali. A questi, come già detto, compete fornire i locali per le scuole. Direttamente, o tramite trasferimenti alle singole scuole, questi poi intervengono sulle dotazioni infrastrutturali e su una serie di attività collaterali a supporto delle scuole. Il volume di spesa connesso con tali funzioni è più basso nel Mezzogiorno e il divario corre semmai il rischio di essere sottostimato se non si tiene conto del fatto che un ente locale può spendere di meno, come flusso di spesa corrente, quando è in grado di destinare alla scuola locali di proprietà di qualità adeguata. Secondo FGA (2010), ad esempio, Calabria e Sicilia sono le regioni ove più elevata (rispettivamente 10,0 e 11,5 per cento) è la quota di edifici scolastici adoperati a titolo oneroso perché non di proprietà pubblica²¹. Nel valutare l'adeguatezza delle risorse è perciò forse preferibile far riferimento alla dotazione fisica delle infrastrutture (cfr. Figura 18), per la quale si evidenzia un chiaro e netto gap a sfavore del Mezzogiorno.

Vari esercizi hanno cercato di confrontare le risorse di vario genere afferenti alle scuole e l'output delle stesse, per ricavarne indicazioni sul grado di efficienza delle stesse. Un esercizio del genere è stato compiuto a livello internazionale in OCSE (2009), sulla base della stima di una frontiera di efficienza in cui l'output è dato dai punteggi PISA medi e gli input sono le retribuzioni degli insegnanti, le ore di insegnamento, la dimensione media di classe, il rapporto studenti/insegnanti, mentre le diverse regioni italiane sono state poste a confronto in FGA (2010)

¹⁹ Accanto alle misure ricordate nella nota 16 vanno anche considerati gli effetti dei recenti interventi di riordino della scuola secondaria di secondo grado che vede una riduzione delle ore di lezione frontale soprattutto negli istituti tecnici e professionali (circa 4 ore settimanali), ma anche nei licei (circa 2 ore settimanali).

²⁰ Applicazione rigorosa perché si attribuirebbe il fabbisogno della regione che, per ciascun singolo segmento di scuola (primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore), risulti essere più efficiente. L'efficienza è considerata con riferimento alla dimensione media delle classi (a livello comunale per la primaria e la secondaria inferiore, a livello provinciale per le superiori) e identificata tenendo conto, in una regressione, dei vari fattori, già richiamati nel testo, che possono avere un impatto. Cfr., per maggiori dettagli, Biagi e Fontana (2009).

²¹ Una ricostruzione del volume di risorse insito nei fitti imputati è riportata nel rapporto citato (cfr. FGA, 2010). Nel totale nazionale gli affitti figurativi relativi agli edifici pubblici in uso gratuito da parte delle scuole sono stimati in 5,4 miliardi di euro.

sulla base di un semplice indicatore che rapporta la spesa pubblica per studente ai punteggi medi di PISA²². Cipollone (2009) presenta un esercizio analogo, riferito alla sola regione Puglia, in cui, nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria di I e II grado, la spesa erogata risulta essere inversamente proporzionale ai risultati raggiunti in termini di apprendimenti.

A noi pare che allo stadio attuale le indicazioni che emergono da questi primi risultati siano ancora troppo parziali, anche perché poco sappiamo sulla natura della sottostante e implicita funzione di produzione che trasforma le risorse in apprendimenti degli alunni. Gli stessi confronti internazionali disponibili semmai evidenziano come gli aspetti istituzionali, più che le risorse, spieghino gran parte dei differenziali di performance²³. In ambito nazionale, indicatori come quelli prima richiamati, che rapportano performance e spesa complessiva, poco ci dicono sulla natura della frontiera efficiente di produzione dell'output scolastico.

Sebbene questo poco sposti sul piano delle risorse complessive – visto che il grosso della spesa più elevata nel Mezzogiorno riguarda il personale – non sappiamo quantificare con precisione entità e natura degli effetti del gap di spesa infrastrutturale, a cui Checchi et al. (2007) hanno attribuito buona parte dei differenziali di performance nei punteggi PISA²⁴. Il loro risultato statistico è però intrinsecamente ambiguo, perché la bassa spesa degli enti locali potrebbe cogliere tanto la scarsità di un “fattore di produzione” rilevante quanto la presenza di un segnale di scarsa attenzione ai bisogni della scuola da parte della politica e dell'opinione pubblica a livello locale.

Beninteso, il problema è presente e quanto sinora avvenuto in quest'ambito segnala come enti locali con poche risorse e abbandonati a se stessi possano far mancare alla scuola risorse importanti. Nella prospettiva del federalismo fiscale, inoltre, un appianamento dei ritardi infrastrutturali tra aree, frutto di tutta la storia passata, si propone come una linea di intervento centrale rilevante. L'evidenza, anche internazionale, sulle determinanti della performance dei sistemi scolastici ci rende tuttavia un po' scettici sulla rilevanza puramente ingegneristica della scarsa dotazione infrastrutturale delle scuole meridionali. A noi perciò sembra che la performance del sistema scolastico vada letta soprattutto in termini di *modus operandi* dello stesso.

5. Alcune chiavi di lettura

Come leggere sinteticamente le evidenze presentate nei paragrafi precedenti per trarne conclusioni utili alla discussione e alle decisioni di policy?

Una prima, chiara indicazione è che le differenze di risultati tra le aree del paese non sembrano immediatamente riconducibili alla quantità di risorse. Il sistema scolastico italiano è, ancora oggi, governato da un insieme di regole definite centralmente e omogenee sul territorio nazionale: sono omogenee le modalità di assegnazione delle risorse finanziarie e quelle di assegnazione del personale. Nei fatti, alcune specifiche caratteristiche delle scuole meridionali (anzianità degli insegnanti, numero di studenti diversamente abili, minore densità abitativa) fanno sì che nel loro complesso le risorse finanziarie spese al Sud siano tutt'altro che deficitarie. Benché esista un gap importante delle infrastrutture a sfavore del Sud, è a nostro avviso implausibile che ad

²² La spesa media per studente è ottenuta cumulando la spesa, stimata a livello regionale per ciascun ordine di scuola con riferimento all'anno 2007, insita negli anni di scuola progressi dei 15enni che siano in II superiore.

²³ Cfr. Hanushek e Woessmann (2007).

²⁴ In questo lavoro i punteggi dei singoli individui sono posti in funzione, tra gli altri, del background del singolo individuo, della composizione media (sempre in termini di background familiare) della popolazione studentesca della singola scuola, dell'indirizzo di studi. L'inserimento di indicatori relativi alla spesa infrastrutturale degli enti locali (a livello provinciale) e di indicatori sulla performance del mercato del lavoro (sempre a livello provinciale) tende ad annullare l'impatto delle dummies geografiche relative al Mezzogiorno.

esso si debbano ricondurre tutti i divari negli apprendimenti e nella loro evoluzione lungo il percorso scolastico.

In effetti, e non solo con riferimento al caso italiano, la letteratura esistente non fornisce al momento quantificazioni precise dell'impatto che i diversi "fattori" hanno nel determinare il livello e l'evoluzione, lungo il ciclo di vita, delle competenze degli studenti. In altre parole, non disponiamo di una stima affidabile di "funzione di produzione" che legghi livello ed evoluzione delle competenze alle diverse tipologie di risorse scolastiche e alle caratteristiche dei singoli allievi (caratteristiche legate al background socio-familiare ed alla stessa dotazione genetica di ciascuno). In questo quadro è difficile perciò quantificare esattamente il contributo (senz'altro negativo) che indubbiamente deriva dalla scarsa dotazione infrastrutturale delle scuole approntate dagli enti locali meridionali.

Soprattutto, quella stessa letteratura evidenzia come il *modus operandi* del sistema scolastico (le sue regole di funzionamento e la sua capacità di selezionare e motivare dei buoni insegnanti, così come gli incentivi che dall'interazione tra scuola e contesto esterno derivano per gli stessi studenti) abbia in generale un ruolo ben più importante della mera dotazione di risorse. Pur essendo senz'altro opportuno porsi obiettivi e disegnare politiche di riduzione del gap infrastrutturale – evitando di abbandonare le scuole nelle mani di enti locali disattenti e/o privi di risorse – ci pare perciò più importante cercare di individuare gli elementi della condotta delle scuole che più possono influenzare gli apprendimenti e, se modificati, avere un impatto rapido e a costi ragionevoli.

Da un punto di vista istituzionale, l'Italia si caratterizza per una scarsa autonomia in capo alle singole scuole e per una totale discrezionalità valutativa (in capo alle scuole ed ai singoli insegnanti)²⁵. La scarsa autonomia in capo alle singole scuole si accompagna a un'ampia autonomia di fatto sul cosa e sul come insegnare in capo ai singoli insegnanti che – scarsamente selezionati all'ingresso nella professione, dove la selezione è quella per molti versi "avversa" insita nel passaggio per una lunga fase di precariato – vengono assegnati alle singole scuole senza che queste abbiano granché voce in capitolo e senza che dal loro comportamento discendano conseguenze significative per la loro carriera successiva.

Si tratta di caratteristiche con implicazioni negative per l'intero paese: nelle indagini OCSE-PISA i sistemi scolastici che, come il nostro, abbinano scarsa autonomia delle scuole e assenza di meccanismi centralizzati e standardizzati di valutazione degli apprendimenti sono anche quelli che conseguono i peggiori risultati. Nel caso del Mezzogiorno, l'interazione di tali regole generali e uniformi con specifiche caratteristiche del contesto in cui operano le scuole sembra poi avere effetti particolarmente deleteri.

Un primo elemento rilevante è dunque il sistema di verifica dei livelli di apprendimento dei nostri ragazzi. Esso è quanto meno opaco e inefficiente: è opaco perché non garantisce uniformità di giudizio sull'intero territorio nazionale; è inefficiente perché non segnala in maniera credibile agli studenti, alle famiglie, alle imprese le competenze acquisite. Le conseguenze sono piuttosto gravi su tutto il territorio nazionale ma particolarmente accentuate nel Mezzogiorno. Le più gravi, dal nostro punto di vista, hanno a che fare con le motivazioni degli studenti e con la mancata indicazione di quale sia l'obiettivo da raggiungere frequentando la scuola.

L'assenza di un metro uniforme fa sì che le scuole tendano a valutare i risultati di uno studente relativamente al contesto e ai livelli dei suoi compagni di classe. Spesso questo è fatto per ragioni condivisibili, quale quella di non lasciare troppo indietro gli ultimi o di non frustrarne gli sforzi. Tuttavia gli effetti sono molto gravi per tutti. Adeguare gli standard al contesto significa di

²⁵ Primi segnali di mutamento sono il rafforzamento del peso degli esaminatori esterni, almeno in sede di esami di maturità, e l'introduzione di prove omogenee rilevanti per almeno parte delle prove finali nell'esame di terza media.

fatto condannare alla marginalità chi già viene da un contesto deprivato. Gli studenti più determinati e capaci non verranno stimolati a dare il loro meglio, perché con uno sforzo minimale risultano comunque i primi della classe. Gli studenti meno motivati e con maggiori difficoltà di apprendimento non possono giovare dell'effetto di trascinamento esercitato dagli altri. La conseguenza è che i ragazzi, e quindi i loro insegnanti e le loro scuole, ignorano se il loro livello di apprendimento sia adeguato a quello dei ragazzi della scuola vicina o di quella di un altro quartiere o comune. L'unica informazione che hanno sono i voti ricevuti in sede di scrutinio finale, che tuttavia non sono confrontabili da scuola a scuola.

Questa mancanza di informazioni sul livello di apprendimento, il fatto cioè di “non sapere di non sapere”, fiacca la spinta a migliorarsi soprattutto dei ragazzi (e delle scuole) del Sud che, come abbiamo detto più volte, già all'inizio della loro carriera scolastica scontano gli effetti negativi di un contesto socio-economico meno favorevole. Inoltre essa svia l'attenzione delle famiglie da ciò che è importante acquisire frequentando la scuola. Poiché (e quando) non è possibile sapere “cosa si impara”, l'unica cosa che conta per le famiglie è che i loro figli conseguano un titolo di studio, con buoni voti e nel minor tempo possibile. Questi tre elementi costituiscono allora la “dote” con la quale i giovani si presentano di fatto sul mercato del lavoro. L'assenza di qualunque riferimento alle conoscenze acquisite incentiva le scuole a “inflazionare” i voti e a distribuire titoli di studio. Queste pratiche sono negative in tutte le aree del paese. Nelle regioni del Nord esse sono però in parte contrastate dalla presenza di una forte domanda di lavoro di origine privata, interessata più alle reali competenze e conoscenze che non ai titoli di studio formali, il che di fatto tende a calmiare questa deriva inflattiva. Lo fa perché segnala alle famiglie l'importanza dei contenuti dell'istruzione e perché, assumendone i diplomati, accredita le scuole che realmente accrescono le competenze dei loro studenti. Nel Sud invece, dove il più importante mercato di sbocco di diplomati e laureati è la pubblica amministrazione che si attiene al voto di diploma o di laurea, questo meccanismo tende a rafforzare le distorsioni a favore del “pezzo di carta” e a danno dei contenuti.

L'altro elemento su cui riflettere è il meccanismo di allocazione degli insegnanti e l'assenza di voce in capitolo delle singole scuole. Ne consegue un elevato turnover degli insegnanti – prodotto tanto dalle assegnazioni a titolo di incarico annuale quanto dalle richieste di spostamento degli insegnanti ormai di ruolo – con possibile ricadute sulla continuità didattica e sulla propensione a programmare nel più lungo termine la propria funzione educativa²⁶. Nelle scuole e nelle situazioni più difficili, molti degli insegnanti sono poi probabilmente poco motivati a ben fare e a impegnarsi, finendo con l'essere semplicemente in attesa di un'assegnazione migliore²⁷. Le criticità di tale sistema sono diffuse sull'intero territorio nazionale, ma finiscono con l'essere particolarmente accentuate nel Mezzogiorno. L'incentivo a spostarsi è ovviamente più forte in quelle realtà dove più ampie sono le differenze tra scuola e scuola. Per questo motivo l'effetto “segregante” a scapito delle scuole che vivono in contesti più difficili è più accentuato nel Mezzogiorno, dove le differenze tra scuole sono più ampie già nella scuola primaria. In queste realtà l'effetto deprivazione del territorio viene ulteriormente aggravato dai perversi meccanismi di selezione degli insegnanti, messi in moto dal sistema di reclutamento e dei trasferimenti.

Nel concludere, una breve considerazione merita la prospettiva di una più spinta regionalizzazione del sistema. Mantenere l'attuale *modus operandi*, ma segmentandolo all'interno di confini regionalmente definiti (in termini di risorse messe a disposizione, mobilità degli insegnanti etc.), avrebbe un potenziale impatto sulle risorse ma effetti meno chiaramente univoci sul piano della performance. Sul piano delle risorse, l'assegnazione a ciascuna regione di un

²⁶ Come detto, Cipollone, Montanaro e Sestito (2010) evidenziano un effetto negativo del turnover degli insegnanti su alcune misure di valore aggiunto delle scuole.

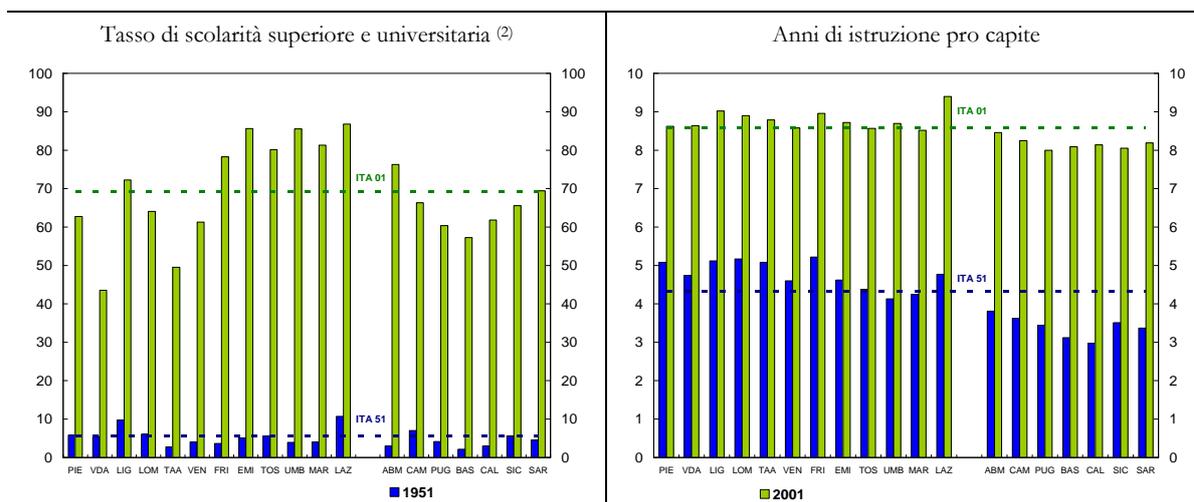
²⁷ Cfr. in proposito le stime riportate in Barbieri, Rossetti e Sestito (2010).

volume di risorse “congruo” dovrebbe portare a tagliare il numero di insegnanti al Sud, dove gli enti locali dovrebbero però presumibilmente esser compensati con una maggiore spesa per infrastrutture (un’azione che in qualche misura potrebbe aiutare, poiché il gap infrastrutturale a sfavore del Sud incide in qualche misura sugli apprendimenti). Solo incidendo sul *modus operandi* all’interno di ciascun sistema regionale è però plausibile che se ne possano trarre benefici in termini di performance. Da questo punto di vista, autonomia delle singole scuole e valutazione delle stesse sulla base di metri oggettivi ed omogenei, su base nazionale, paiono più rilevanti: qualsiasi regionalizzazione dovrebbe perciò contemperarsi con un forte accrescimento di peso del livello valutativo nazionale.

TAVOLE E FIGURE

Figura 1

Indicatori dei livelli di istruzione nelle regioni italiane, 1951-2001⁽¹⁾
(valori percentuali e unità)

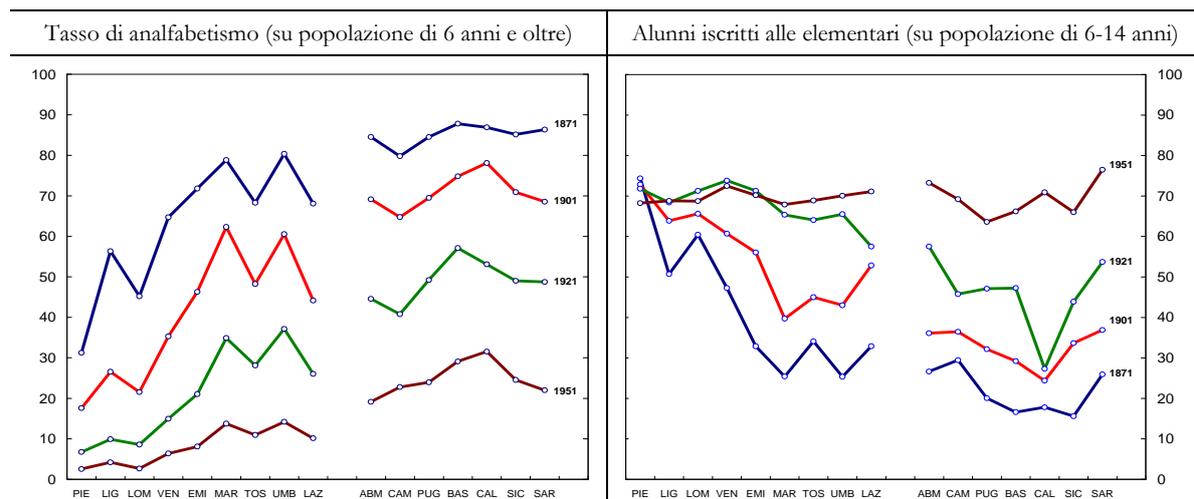


Fonte: E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico* (2007).

(1) Abruzzo e Molise (ABM) sono considerate come un'unica regione. (2) Il tasso di scolarità è costruito come rapporto tra gli iscritti alla scuola secondaria di II grado e all'università e i giovani di età teorica corrispondente (14-25 anni).

Figura 2

Analfabeti e iscritti alle elementari nelle regioni italiane, 1871-1951⁽¹⁾
(valori percentuali)

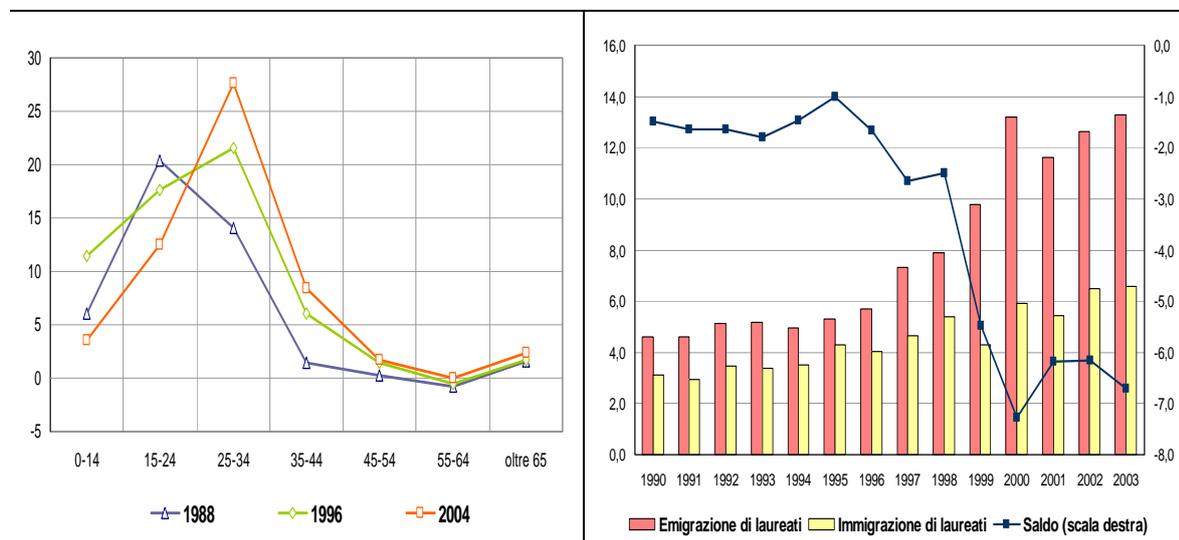


Fonte: elaborazioni su dati censuari.

(1) Abruzzo e Molise (ABM) sono considerate come un'unica regione. Non sono riportati i dati relativi a Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia.

Figura 3

Saldi migratori tra il Sud e il Centro Nord ⁽¹⁾ (migliaia di unità)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Mocetti-Porello, 2009.

(1) I dati si riferiscono alle emigrazioni dal Sud verso il Centro Nord e alle immigrazioni dal Centro Nord al Sud.

Tavola 1

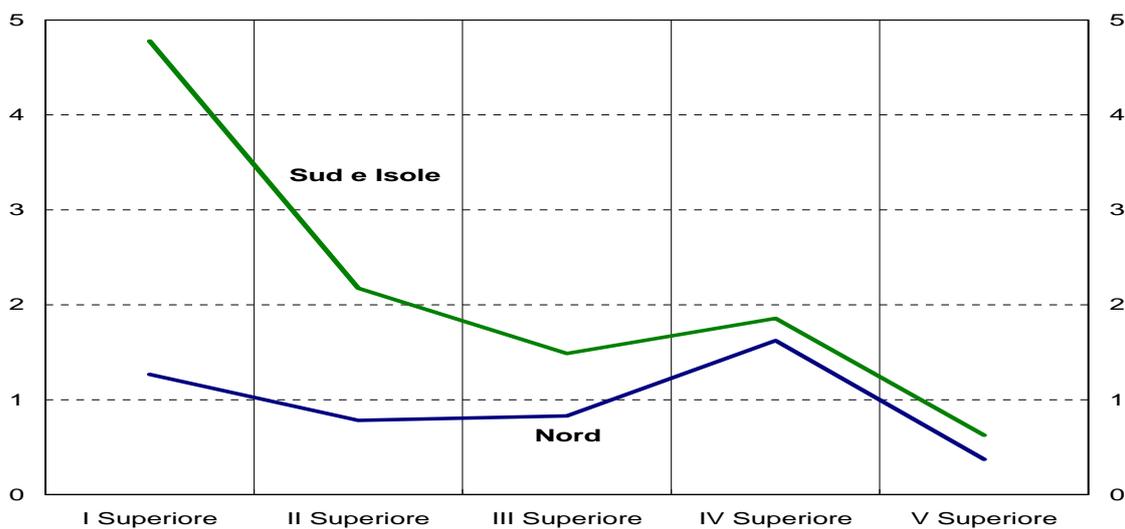
L'albero delle scelte dei quindicenni (valori percentuali)

Al Nord		Al Sud	
Campione di 100 ragazzi di 15 anni	Gli stessi ragazzi 1 anno dopo	Campione di 100 ragazzi di 15 anni	Gli stessi ragazzi 1 anno dopo
Evadono l'obbligo 0,7		Evadono l'obbligo 1,2	
Escono dal sistema scolastico alla fine dell'obbligo 2,7		Escono dal sistema scolastico alla fine dell'obbligo 5,2	
Sono in ritardo (sono iscritti ma non hanno ancora ottenuto la licenza media) 8,1	Evadono l'obbligo 0,4	Sono in ritardo (sono iscritti ma non hanno ancora ottenuto la licenza media) 5,9	Evadono l'obbligo 0,9
	Escono dal sistema scolastico alla fine dell'obbligo 0,4		Escono dal sistema scolastico alla fine dell'obbligo 0,3
	Sono in ritardo (sono iscritti ma non hanno ancora ottenuto la licenza media) 3,5		Sono in ritardo (sono iscritti ma non hanno ancora ottenuto la licenza media) 3,3
	Sono iscritti alla scuola superiore 3,8		Sono iscritti alla scuola superiore 1,5
Sono regolarmente iscritti alla scuola superiore 88,4	Continuano gli studi 84,9	Sono regolarmente iscritti alla scuola superiore 87,7	Continuano gli studi 85,0
	Abbandonano gli studi 3,5		Abbandonano gli studi 2,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Mocetti, 2007.

Figura 4

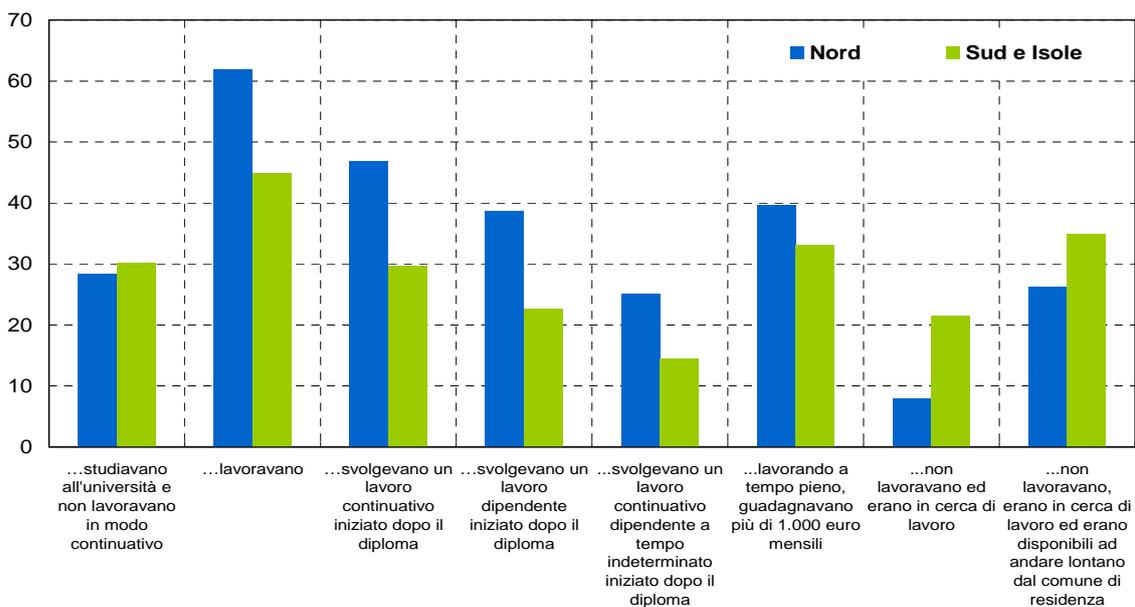
Numero di abbandoni scolastici ogni 100 iscritti alle scuole superiori
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Pubblica istruzione.

Figura 5

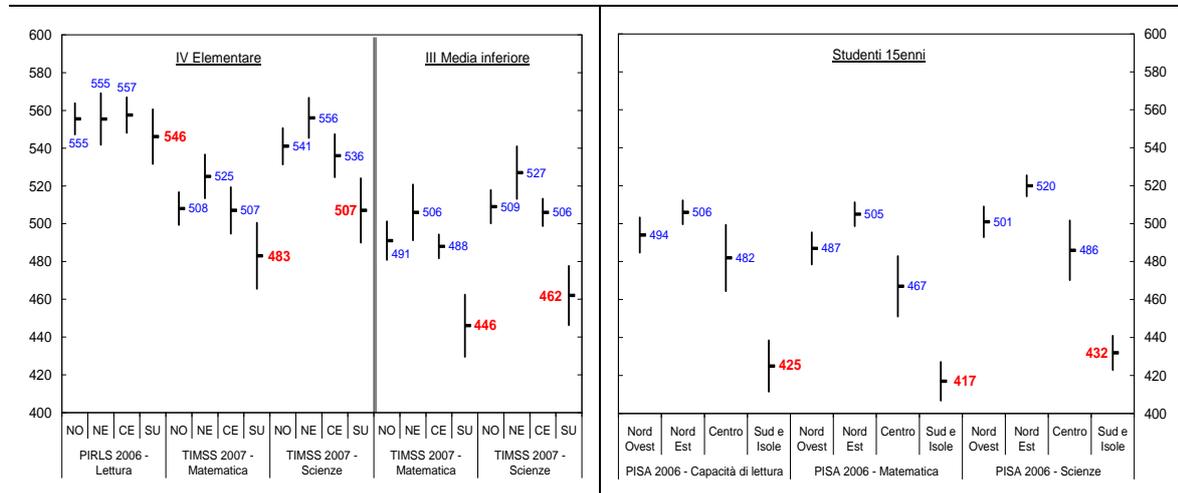
Diplomati del 2004 che nel 2007 ...
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 6

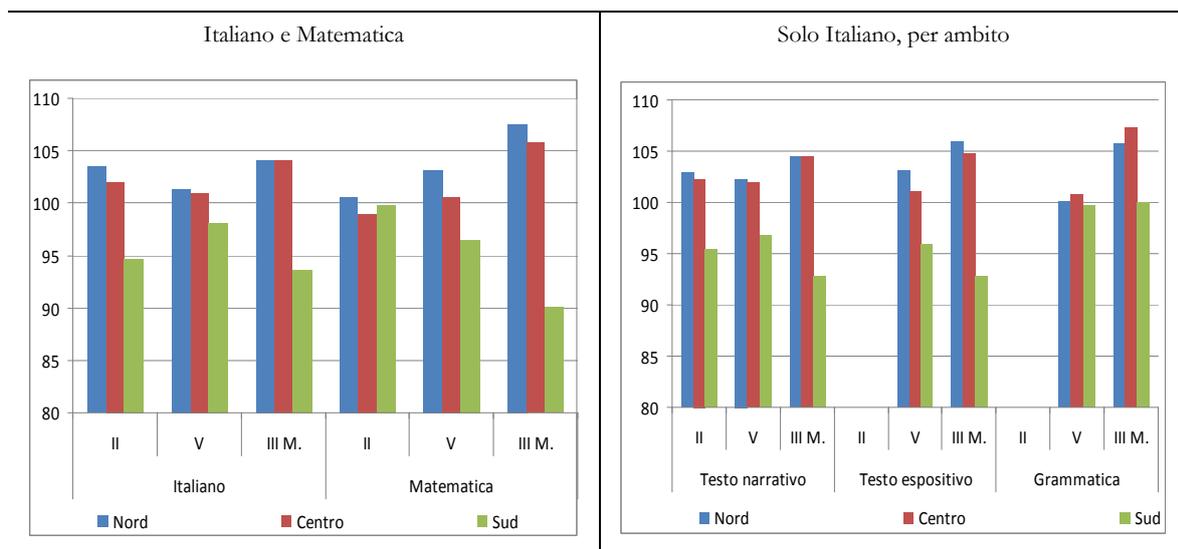
I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali
(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



Fonte: PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2006.

Figura 7

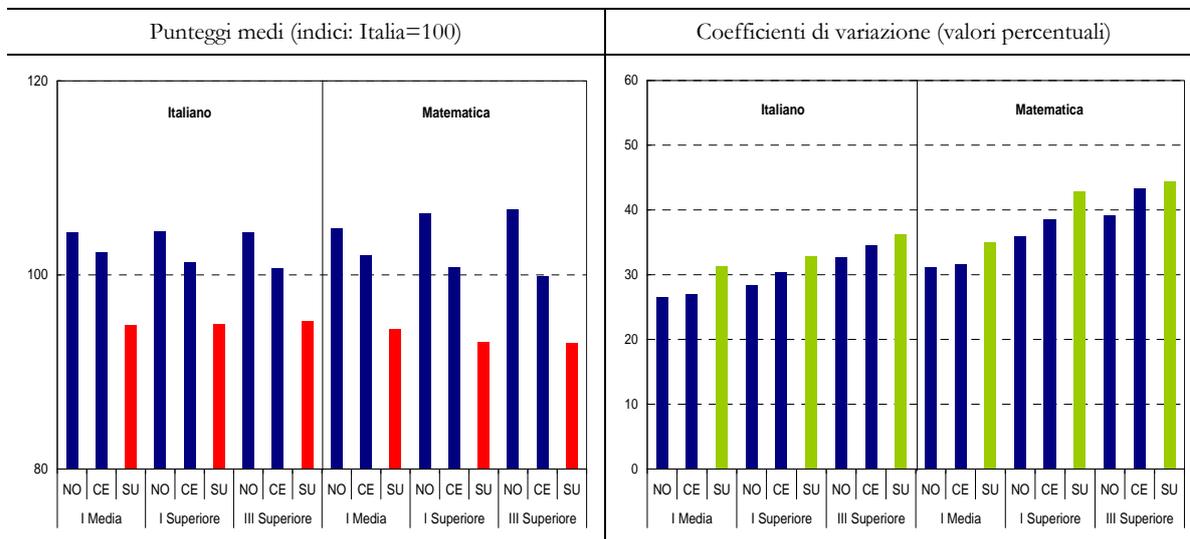
I divari territoriali nei punteggi Invalsi, per grado scolastico e materia
(numeri indici: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati Invalsi. Anni scolastici 2007-08 e 2008-09.

Figura 8

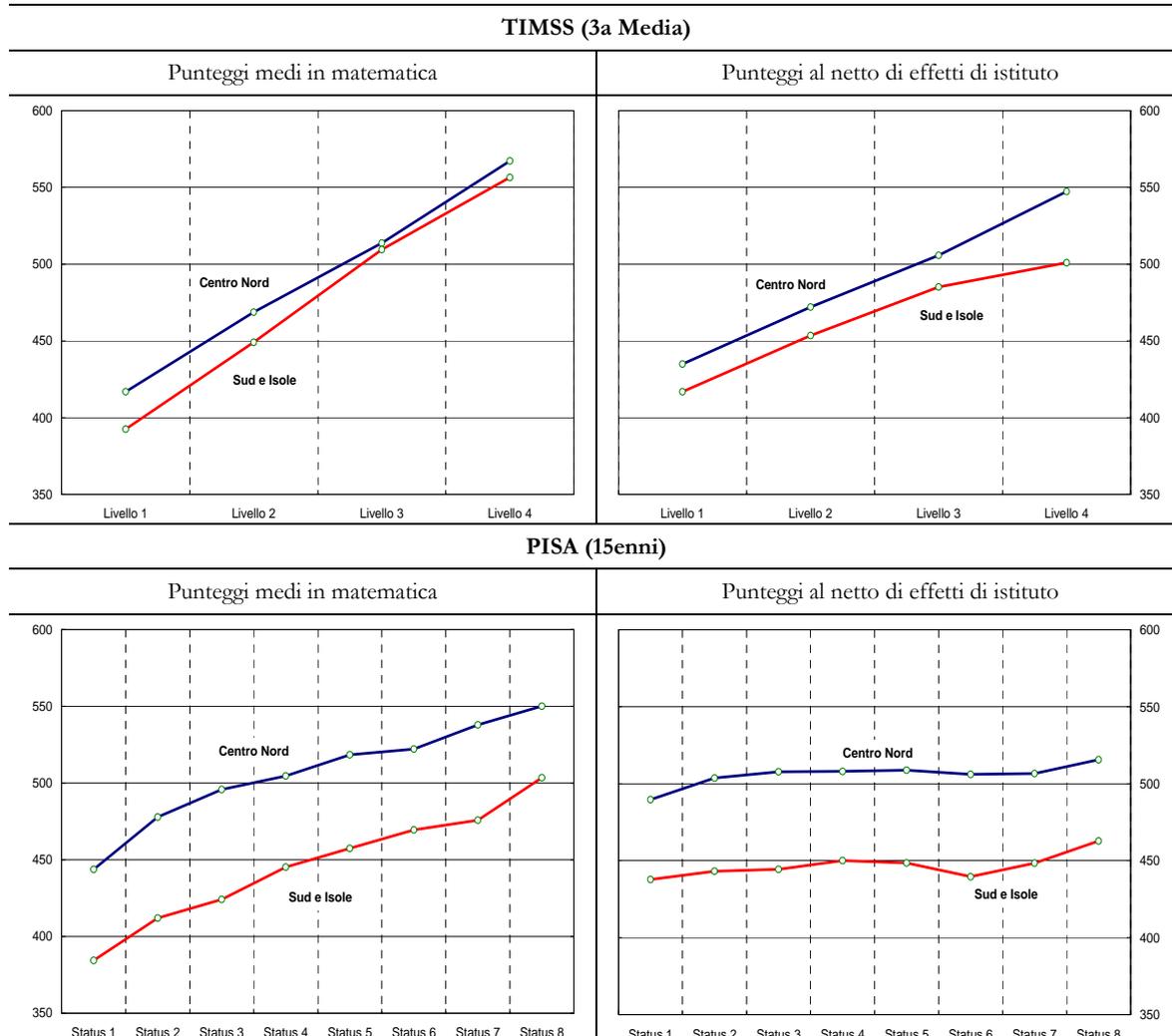
I divari territoriali nei punteggi Invalsi
(numeri indici e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Invalsi. Anno scolastico 2005-06.

Figura 9

Relazione tra proficieny e background familiare, per area geografica
(punteggi medi; media internazionale=500)



Fonte: elaborazioni su dati TIMSS e PISA.

Tavola 2

I divari territoriali in termini di valore aggiunto delle scuole superiori, tra la I e la III classe

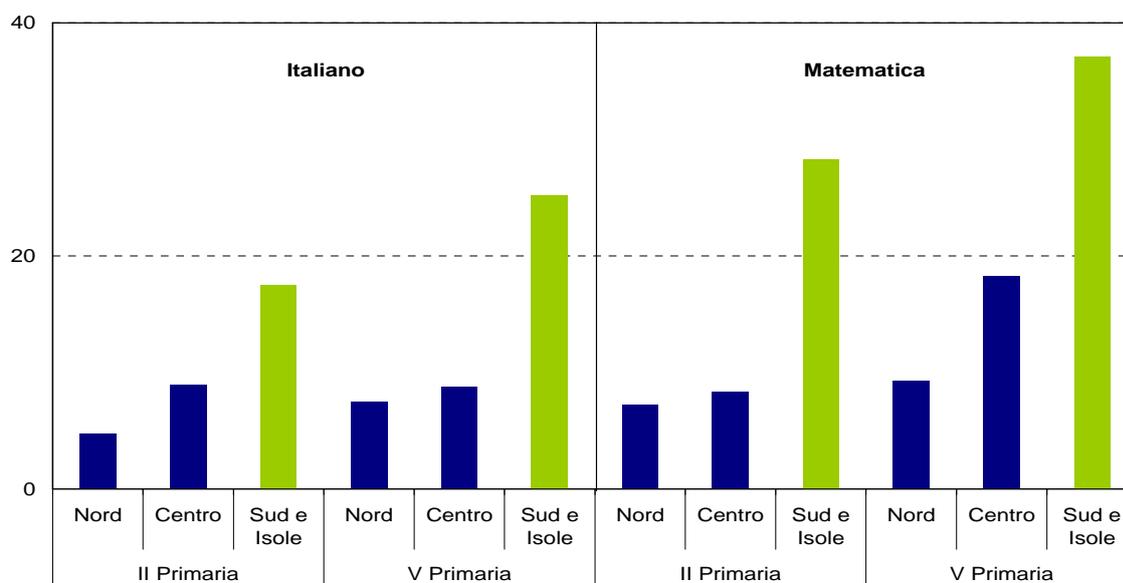
VARIABILI ESPLICATI- VE	Valore aggiunto in ITALIANO				Valore aggiunto in MATEMATICA				Valore aggiunto in SCIENZE			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)
Nord ⁽¹⁾	-11,76 (11,34)	-13,96 (11,54)	0,64 (11,68)	-5,43 (11,82)	25,42 (18,91)	25,70 (19,41)	51,49 (19,15)	35,18 (19,54)	20,50 (17,61)	14,14 (17,92)	41,78 (17,62)	20,30 (17,66)
Sud ⁽¹⁾	11,50 (11,69)	13,24 (12,01)	-1,36 (12,09)	-1,80 (11,99)	9,72 (19,50)	12,75 (20,20)	-19,02 (20,16)	-18,89 (19,94)	-8,80 (18,16)	-13,92 (18,66)	-44,67 (18,44)	-45,31 (17,95)
dati individuali filtrati per sesso ed età	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
controllo per tipologia di indirizzo scolastico	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
controllo per livello di competenze in I	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì
controllo per tasso di abbandono scolastico	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì
controllo per quota di promossi	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì
controllo per "self selection" del campione	no	no	no	sì	no	no	no	sì	no	no	no	sì

Tratto da Cipollone, Montanaro e Sestito (2010).

(1) Variabile di confronto: Centro Italia. Standard errors tra parentesi. In **grassetto** i coefficienti significativi almeno al 10 per cento.

Figura 10

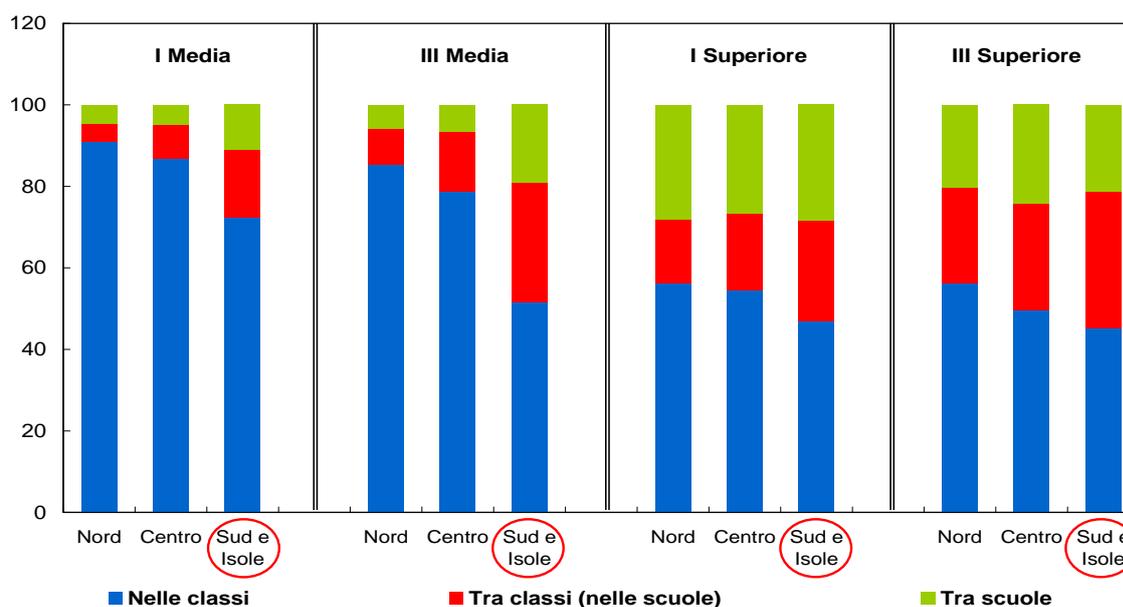
Quota della varianza del punteggio tra scuole alla primaria, per grado scolastico
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Invalsi. Anno scolastico 2008-09.

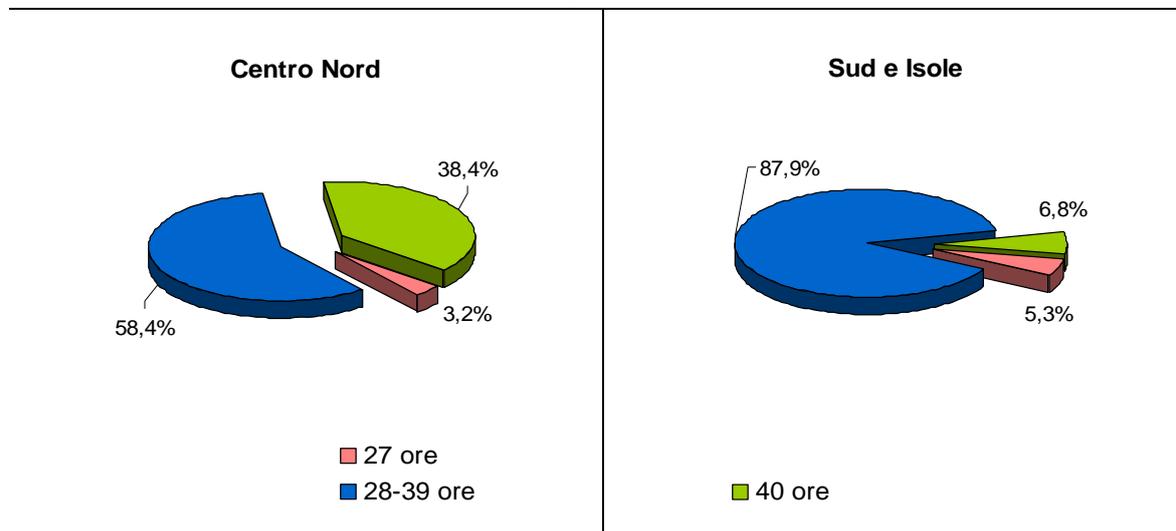
Figura 11

Varianza del punteggio in matematica e sue componenti, per grado scolastico
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Invalsi.

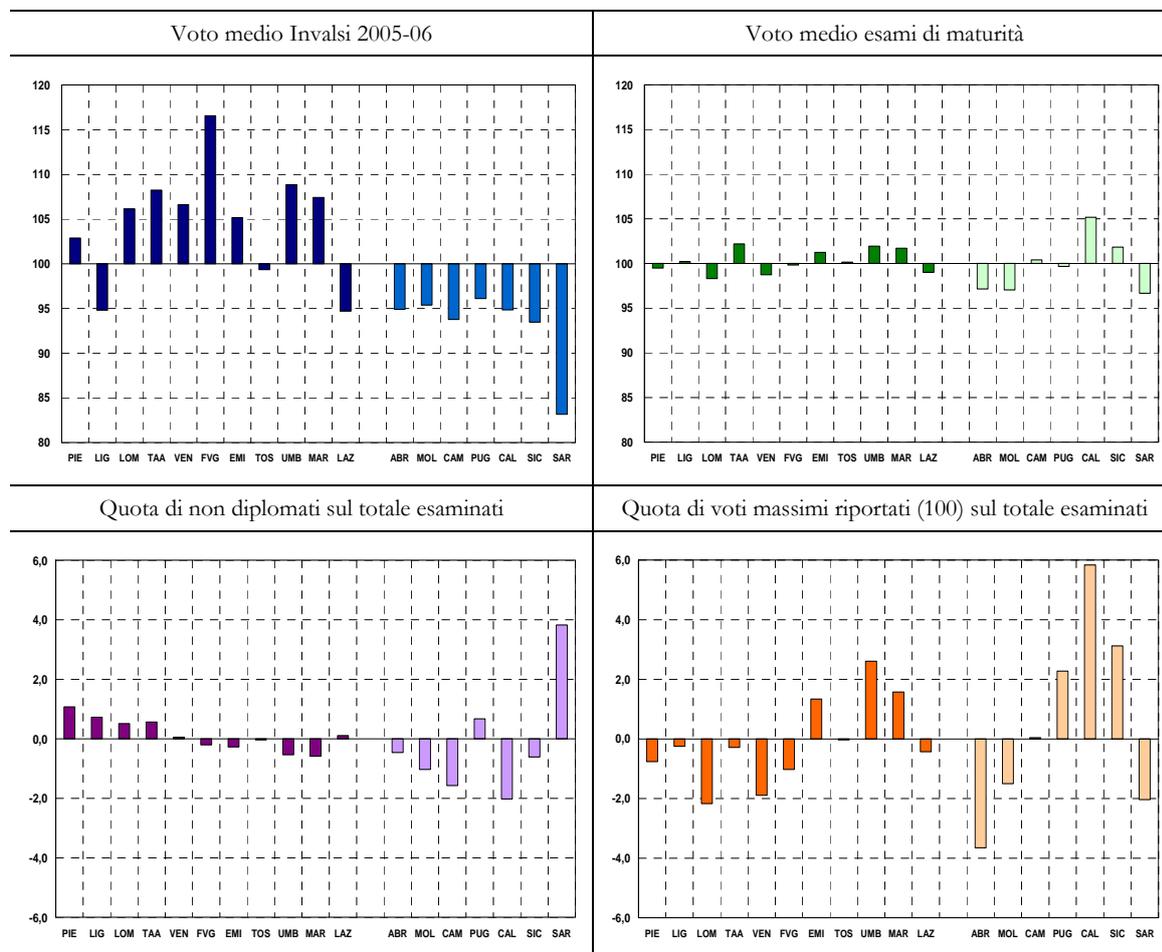
Figura 12

Iscritti alla scuola primaria, per area geografica e classi di orario
(valori percentuali)

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Pubblica istruzione. Anno scolastico 2006-07.

Figura 13

La rilevazione Invalsi e gli esiti degli esami di Stato ⁽¹⁾⁽²⁾
(per i voti, numeri indice Italia=100; per le quote, scostamenti in punti percentuali dalla media nazionale)

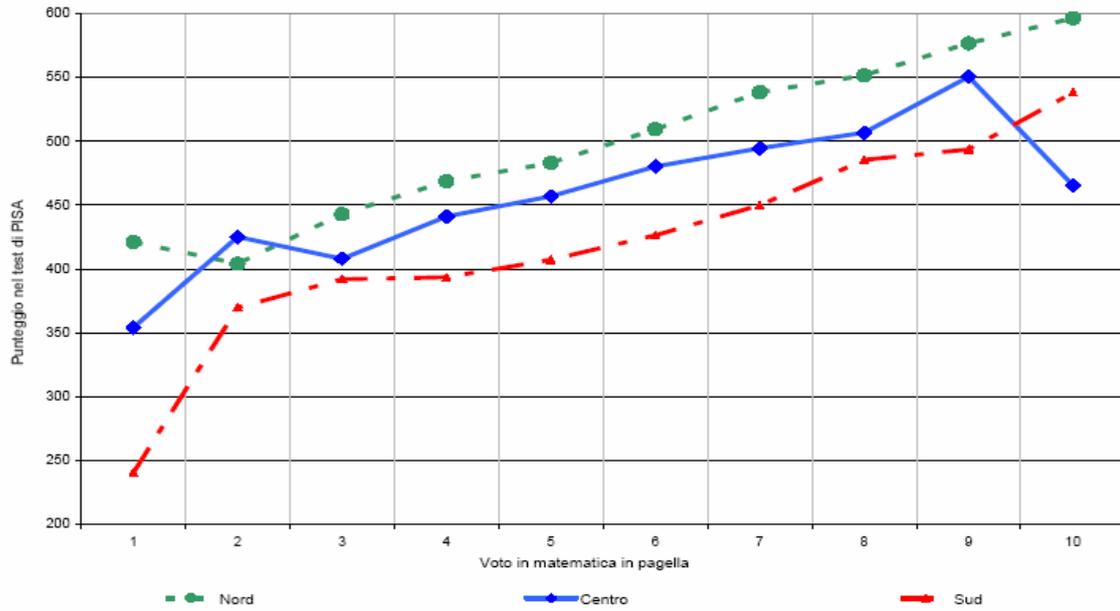


Fonte: elaborazioni su dati Invalsi e Osservatorio sugli esami di Stato.

(1) Gli esiti degli esami di Stato sono calcolati come medie degli anni scolastici 2004-05, 2005-06 e 2006-07, ponderate per il numero di studenti esaminati in ciascun anno. – (2) Sono escluse Valle d'Aosta e Basilicata.

Figura 14

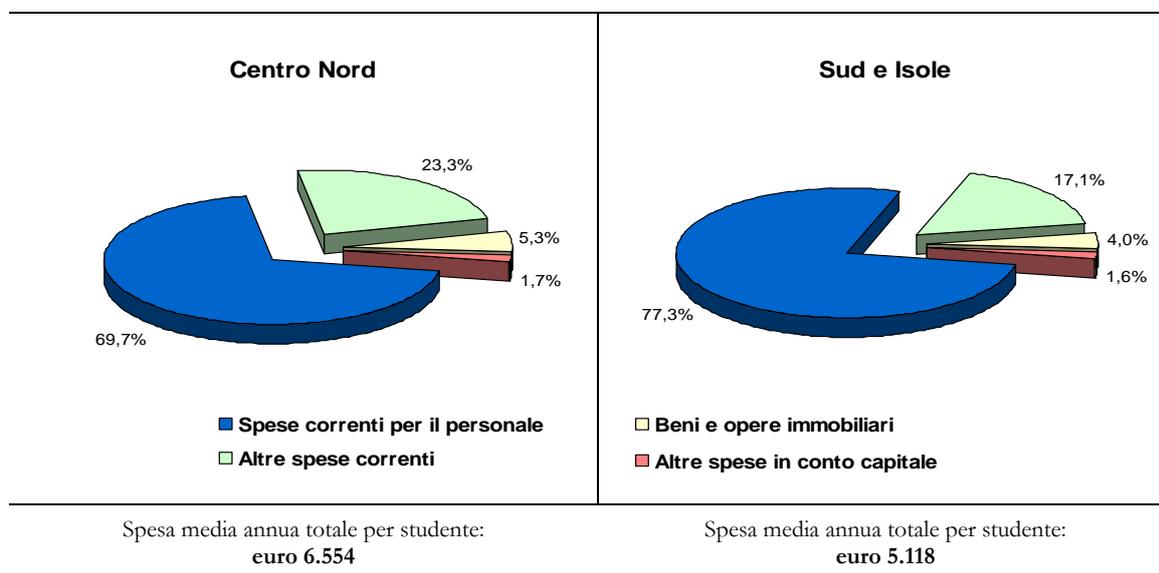
Punteggio in matematica nel test PISA e voto in pagella
(punteggi)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

Figura 15

Spesa della PA per l'istruzione e sue componenti nel periodo 1996-2007⁽¹⁾
(valori percentuali)

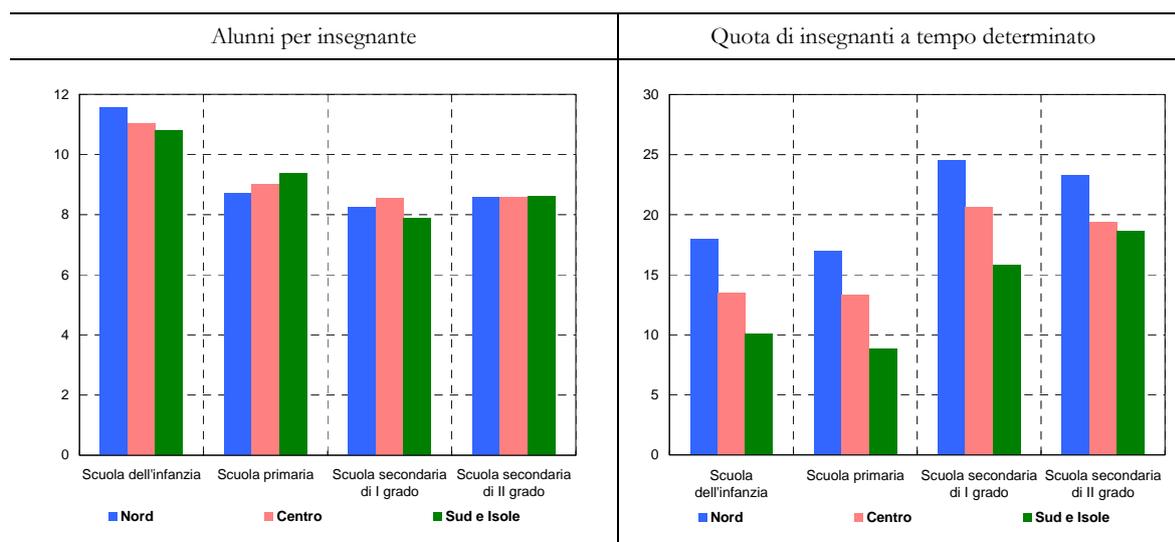


Fonte: elaborazioni su dati Conti pubblici territoriali, Uval (DPS).

(1) Sono escluse Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali le strutture non sono gestite dallo Stato.

Figura 16

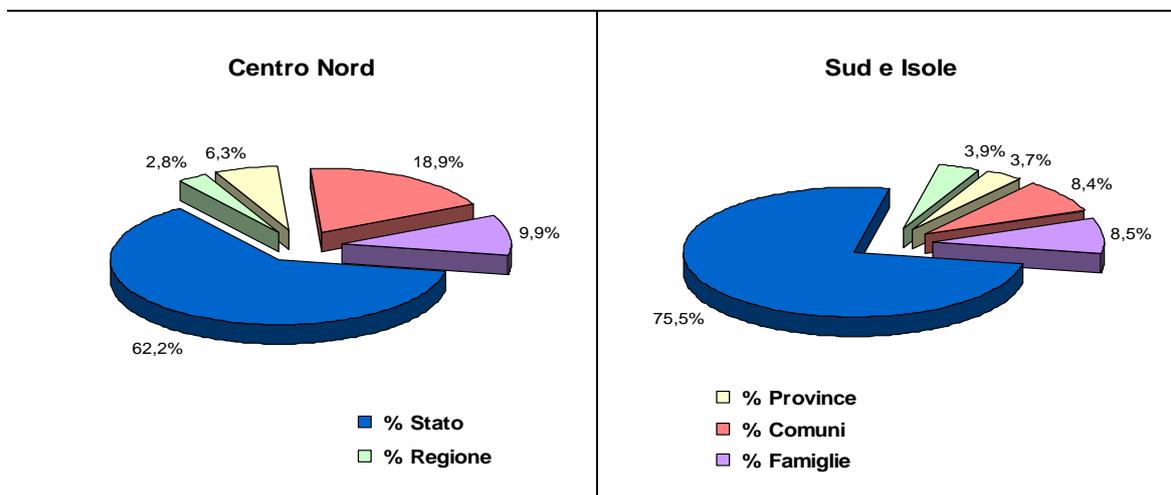
Alunni e insegnanti, per area e grado scolastico
(unità e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Pubblica istruzione. Anno scolastico 2007-08.

Figura 17

Finanziamento della spesa per l'istruzione nel 2003 ⁽¹⁾ (valori percentuali)

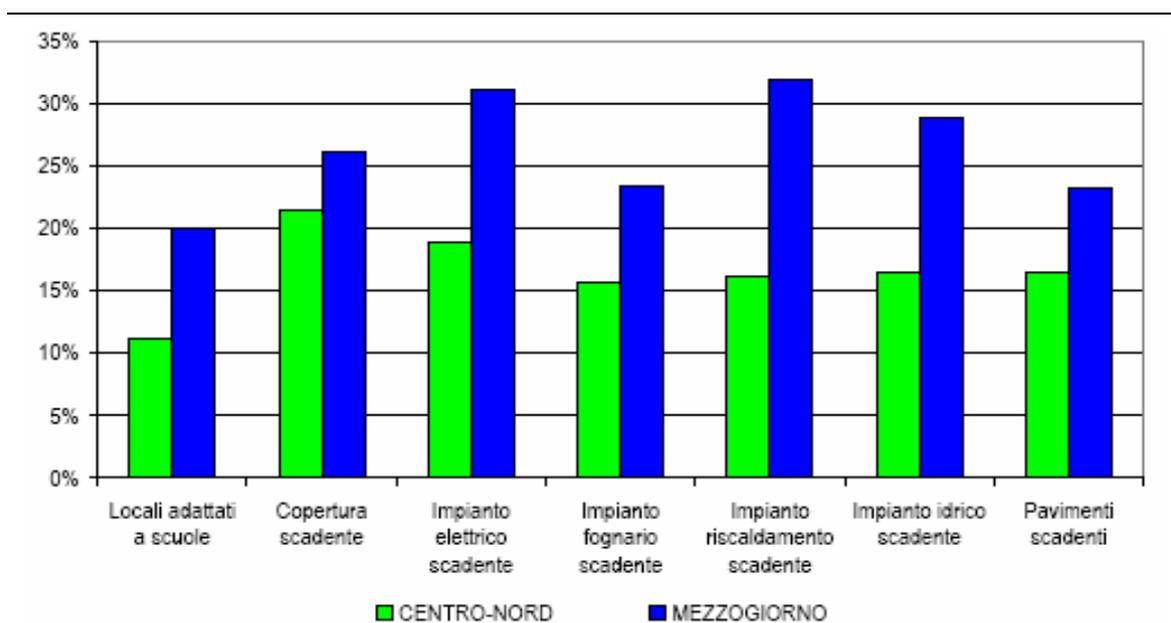


Fonte: elaborazioni su dati Invalsi-Consortio MIPA, Rapporto ASPIS III (2005) – Analisi della spesa per l'istruzione.

(1) Sono escluse Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali le strutture non sono gestite dallo Stato.

Figura 18

Percentuale di edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio (punti percentuali; dati riferiti all'anno 2000)



Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Accetturo A. e Mocetti S. (2010), «L'immigrazione nelle Regioni Italiane» Banca d'Italia, *L'economia delle Regioni Italiane nell'anno 2008*.
- Ammermueller A. e Pischke J.S. (2006), «Peer effects in european primary schools: evidence from PIRLS», *NBER Working Paper*, 12180.
- Barbieri G., Cipollone P. e Sestito P. (2008), «Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms», Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 672.
- Barbieri G., Rossetti C. e Sestito P. (2010), *The determinants of teachers' mobility. Evidence from a panel of Italian teachers*, mimeo.
- Biagi F. e Fontana A. (2009), «Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime», *XXI Conferenza della Società italiana di economia pubblica*, Pavia, 2008.
- Bratti M., Checchi D. e Filippin A. (2007), «Territorial differences in Italian students' mathematical competencies: Evidence from PISA 2003», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 66, 3, pp. 299-335.
- Campodifiori E., Figura E., Papini M. e Ricci R. (2010), *Un indicatore di status socio-economico-culturale degli allievi della quinta primaria in Italia*, mimeo, Invalsi.
- Cappello G., Cipollone P., Pennisi A. (2009), «Il controllo della spesa in istruzione: una questione di metodo», in Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica in Italia. Rapporto 2009*, il Mulino, Bologna.
- Checchi D. (2009), «Uguaglianza delle opportunità nella scuola secondaria italiana», *FGA Working Paper* 14/2009.
- Checchi D. e Redaelli S. (2010), «Scelte scolastiche e ambiente familiare», in *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, forthcoming presso il Mulino, Bologna.
- Cipollone P. e Rosolia A. (2007), «Social interaction in schooling: lessons from a earthquake», *American Economic Review*, vol. 97, 3, 2007.
- Cipollone P. (2009), *Le competenze degli studenti pugliesi*, mimeo per conferenza su Che scuola farà? La scuola un Puglia: presente e futuro, Bari, 2009.
- Cipollone, P. e Sestito P. (2007), *Quanto imparano gli studenti italiani: i divari Nord Sud*, mimeo, Banca d'Italia.
- Cipollone P. e Sestito P. (2010), *Il capitale umano*, il Mulino, Bologna.
- Cipollone P., Montanaro P. e Sestito P. (2010), «Misure di valore aggiunto per le scuole superiori: i problemi esistenti e alcune prime evidenze», Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 754.
- Felice E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*.
- Hanushek E.A. e Woessmann L. (2007), «The Role of Education Quality in Economic Growth», *World Bank Policy Research Working Paper* 4122, February 2007.
- Invalsi (2009a), «Esame di Stato I° ciclo a.s. 2008-09. Prova Nazionale 2009, Prime Analisi», in http://www.invalsi.it/download/rapporto/Rapporto_PN_ver_11.5.pdf

- Invalsi (2009b), «Servizio Nazionale di Valutazione, a.s. 2008-09. Rilevazione apprendimento nella scuola primaria. Prime Analisi», in http://www.invalsi.it/download/Rapporto_SNV_08_09.pdf
- Lavy V., Silva O. e Weinhardt F. (2009), «The good, the bad and the average: Evidence on the scale and nature of ability peer effects in schools», *NBER Working Paper*, 15600.
- Manski C.F. (1989), «Schooling as experimentation: a re-appraisal of the post-secondary dropout phenomenon», *Economics of Education Review*, vol. 8, pp. 305-12.
- Masi V. (1911), «Istruzione pubblica e privata», in *Cinquanta anni di storia italiana*, Milano.
- Montanaro P. (2008), «I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 14.
- Mocetti S. (2008), «Educational choices and the selection process before and after compulsory schooling», Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 691.
- Mocetti S. e Porello C. (2009), «La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 61.
- OECD (2009), *Education at a Glance 2009*.

LA SANITÀ

*Demetrio Alampi**, *Giovanni Iuzzolino**, *Maurizio Lozzi*** e *Alessandro Schiavone****

Dall'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN) alla fine degli anni settanta, l'erogazione del servizio di assistenza sanitaria in Italia è di competenza delle Regioni, i cui bilanci sono oggi impegnati per quote assai rilevanti nella spesa per la sanità. Nel tempo, a tale scelta di decentramento si sono associate differenze territoriali significative nell'organizzazione delle strutture di assistenza, nei risultati ottenuti in termini di efficienza economica, complessità e appropriatezza delle cure e nelle percezioni dei cittadini circa la qualità dei servizi erogati¹.

Le valutazioni espresse dai cittadini circa la qualità del servizio sanitario erogato nel territorio di residenza mostrano un'ampia prevalenza di giudizi positivi su quelli negativi nel Centro Nord e una lieve prevalenza di giudizi negativi nelle regioni meridionali (cfr. Tavola 1); nel Mezzogiorno il giudizio sulla sanità è inoltre significativamente inferiore a quello espresso in merito ad altri servizi di pubblica utilità, laddove nel resto del paese tale differenziale è assai meno marcato (cfr. Tavola 2).

Anche per tale motivo, in questo lavoro, le peculiarità geografiche che il servizio sanitario mostra all'interno del nostro paese saranno descritte prevalentemente lungo la direttrice Nord Sud, al fine di apprezzare l'esistenza di un "modello" di sanità meridionale contrapposto al resto del territorio nazionale. È però necessario non dimenticare che, per ognuno dei profili che considereremo, divari di dimensione non trascurabile esistono anche all'interno delle macroaree e, talvolta, anche entro i singoli ambiti regionali.

1. Indicatori di spesa pro capite

Poiché le differenze regionali nelle modalità di erogazione dei servizi e nella qualità delle cure possono essere influenzate da divari nelle risorse finanziarie disponibili, è necessario considerare innanzitutto se la distribuzione territoriale della spesa sanitaria è omogenea in rapporto al fabbisogno di assistenza espresso dalla popolazione residente. I dati sulla spesa sanitaria pro capite sostenuta dal SSN nelle varie macro aree del paese nel 2007 (ultimo anno per il quale sono disponibili informazioni di consuntivo) sono riportati nella prima colonna della tavola 3: fatta pari a 100 la media italiana se ne evince una minore disponibilità di risorse per le regioni meridionali, pari al 4 per cento.

L'indicatore considerato, tuttavia, pur essendo quello più comunemente usato nelle analisi territoriali sulla spesa sanitaria, non è in grado di cogliere alcune caratteristiche della domanda che influenzano il fabbisogno sanitario espresso del territorio.

In primo luogo, l'indicatore non coglie il fenomeno delle migrazioni ospedaliere; esso presuppone infatti che non esista mobilità geografica nell'assistenza sanitaria, ipotizzando con ciò

* Banca d'Italia, Napoli.

** Banca d'Italia, Bari.

*** Banca d'Italia, Area Banca centrale.

¹ Anche gli outcome di salute, misurati in termini di speranza di vita libera da disabilità, mostrano una variabilità territoriale relativamente ampia, soprattutto a causa della minore speranza di vita nel Sud del paese (cfr. Figura 1). Anche se si esaminano i tassi di mortalità infantile si osserva una situazione significativamente peggiore nel Mezzogiorno: nel 2006, le regioni con i livelli più bassi di mortalità erano Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto e Toscana (con valori compresi tra 2,3 e 2,8 decessi per 1.000 nati vivi), quelle con mortalità maggiore erano Calabria, Sicilia, Campania (rispettivamente 4,0, 4,2 e 5,5 decessi per 1.000 nati vivi).

che il cittadino meridionale riceva tutte le cure di cui ha bisogno all'interno del territorio di residenza. Poiché invece, come vedremo, la migrazione (in specie quella ospedaliera) esiste e si esplica prevalentemente dal Sud verso il Nord del paese, questo primo indicatore tende ad attribuire al Centro Nord una spesa sostenuta, in realtà, in favore di un cittadino meridionale. Le informazioni diffuse dal Ministero per la Salute e riportate nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, consentono di correggere i dati di spesa per il fenomeno della mobilità. Effettuando tale correzione il divario del Mezzogiorno si riduce dal 4,0 all'1,3 per cento della media nazionale (cfr. seconda colonna della Tavola 3).

In secondo luogo, l'indicatore non coglie il fatto che il fabbisogno sanitario di una regione dipende da alcune caratteristiche strutturali della popolazione, innanzitutto quelle demografiche. In Italia, ad esempio, il 41 per cento dei ricoveri ospedalieri è concentrato nella popolazione "anziana" (65 anni e oltre), che rappresenta meno del 20 per cento dei residenti e la stessa fascia di età assorbe il 57 per cento dei consumi farmaceutici. Per contro, la fascia di popolazione con meno di 25 anni, che rappresenta circa il 24 per cento della popolazione, concentra solo il 15 per cento dei ricoveri e il 4 per cento della spesa farmaceutica. La necessità di correggere l'indicatore discende dal fatto che l'incidenza della popolazione anziana è diversamente distribuita sul territorio: il rapporto tra la popolazione con almeno 65 anni e la popolazione con meno di 25 anni supera il 96 per cento al Nord Ovest, è pari a circa 94 al Nord Est e al Centro, a 66 nelle Isole e a 61 al Sud².

Va detto che la standardizzazione delle popolazioni per i confronti territoriali andrebbe effettuata con modalità diverse e specifiche di ogni categoria omogenea di assistenza sanitaria, poiché per differenti tipologie di cure il fabbisogno di assistenza è diversamente correlato ai parametri di età o di genere della popolazione. Tale necessità è richiamata sia dal Decreto Ministeriale del 12 dicembre 2001³ sia dai periodici *Rapporti nazionali di monitoraggio dell'assistenza sanitaria* del Ministero della Salute che, in attuazione delle disposizioni del decreto, forniscono informazioni sulla spesa sanitaria pro capite disaggregate sia territorialmente sia in base ai cosiddetti Livelli essenziali di assistenza (LEA⁴). Ciononostante, ad oggi, solo per le componenti farmaceutica ed ospedaliera della spesa è stato adottato un sistema di pesi⁵, che invece manca per altre tipologie di cure, essenzialmente a causa della carenza delle informazioni di base necessarie⁶.

Al fine di mostrare comunque il potenziale impatto della standardizzazione delle popolazioni sui divari territoriali di spesa pro capite, per le tipologie di assistenza ancora prive di un sistema di ponderazione condiviso abbiamo utilizzato la media semplice dei pesi relativi alle componenti

² I dati fanno riferimento alla popolazione residente al 1° gennaio 2007.

³ Il decreto, secondo il dettato del comma 1, stabilisce "un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzati al monitoraggio del rispetto, in ciascuna regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza".

⁴ L'articolazione dei LEA (definiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre del 2001) individua numerosi micro-livelli di assistenza, raggruppati in tre macro-aree: l'assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro (che include le attività volte alla promozione della salute della popolazione nel suo complesso, ad esempio nel campo della profilassi, della prevenzione e della riduzione dei rischi infortunistici); l'assistenza distrettuale (che comprende, tra le altre, le prestazioni sanitarie mediche e pediatriche di base, l'assistenza farmaceutica e specialistica e le attività di assistenza continuativa svolte al di fuori degli ospedali) e l'assistenza ospedaliera.

⁵ Per la componente ospedaliera, la ponderazione è per classe di età e prevede un peso minimo (pari a 0,375) per la fascia di popolazione da 1 a 4 anni e massimo per le classi estreme (popolazione inferiore a 1 anno di età e superiore ai 74 anni, con pesi pari rispettivamente a 3,028 e 2,941). Per la componente farmaceutica, la ponderazione è per età e per genere (quest'ultima, limitatamente alla classe di età tra 15 e 44 anni); il peso minimo (0,38) è attribuito alla popolazione di età tra i 5 e i 14 anni, quello massimo (2,33) alla popolazione di 75 anni e oltre.

⁶ Ad esempio, nel commentare i dati sull'ammontare di prestazioni specialistiche erogate da ambulatori e lavoratori nell'ambito dell'assistenza distrettuale, il citato Rapporto nazionale di monitoraggio osserva quanto segue: "la domanda espressa, di cui questo indicatore rappresenta un valido strumento di analisi, è fortemente influenzata dalla struttura demografica di ciascuna regione: proprio per questo motivo sarebbe opportuno, come del resto stabilito nel decreto ministeriale 12 dicembre 2001, procedere ad una normalizzazione mediante pesatura della popolazione a denominatore, in modo da eliminare questo effetto confondente. Tuttavia, la determinazione del sistema di ponderazione risulta attualmente molto problematica, non essendo disponibili ad oggi rilevazioni con accettabile grado di attendibilità che consentano di valutare il ricorso all'assistenza specialistica in base al sesso e all'età", si veda Ministero della Salute (2009), scheda AD_25 pag. 34.

ospedaliera e farmaceutica. E in effetti, applicando tali ponderazioni ai dati già corretti per il fattore mobilità, emerge un livello di spesa pro capite nel Mezzogiorno superiore del 4 per cento alla media nazionale, capovolgendo quindi il dato di partenza (cfr. terza colonna della Tavola 3)⁷.

Vi è un terzo fattore che va tenuto presente per meglio definire il fabbisogno finanziario espresso dalla popolazione residente in un territorio: l'incidenza di malattie croniche nella popolazione⁸. A tale riguardo, le ultime quattro colonne della tavola mostrano come, ponderando la popolazione in base a due fattori, l'età e l'incidenza di malattie croniche, il costo pro capite nel Mezzogiorno tende ad avvicinarsi al dato nazionale, mano a mano che aumenta il peso attribuito al secondo fattore. È infatti possibile che alcuni fattori di rischio, indipendentemente dalla classe di età, siano correlati alla quota di popolazione che vive in condizioni di disagio socio-economico e siano perciò più frequenti al Sud del paese⁹: ne discende che, standardizzando la popolazione anche per questo tipo di fattori, il dato meridionale di spesa sanitaria pro capite si riporta verso la media italiana.

Va infine considerato come il fabbisogno sanitario che deve essere finanziato con risorse pubbliche risenta anche della diversa propensione degli individui a ricorrere a cure sanitarie finanziate privatamente anziché a quelle garantite dal SSN, propensione che dipende in ultima analisi da divari di reddito pro capite. Se si considerasse anche quest'ultima componente i divari di spesa pro capite si attenuerebbero ulteriormente¹⁰.

Dall'analisi dei diversi indicatori di spesa pro capite emerge quindi come, nonostante i criteri utilizzati per la ripartizione delle risorse finanziarie dal centro alle Regioni siano molteplici e non sempre perfettamente trasparenti, le risorse di cui hanno potuto disporre le singole Regioni per offrire l'assistenza sanitaria (qui considerata nel suo complesso) alla propria popolazione residente risultano in definitiva abbastanza omogenee nel territorio nazionale, se si tiene conto (pur nella difficoltà di misurarle con la dovuta precisione) di una serie di fattori che colgono le principali caratteristiche della domanda di assistenza (mobilità, età, incidenza delle malattie croniche, reddito pro capite). Tale sostanziale omogeneità è anche il risultato di un processo di convergenza che ha caratterizzato gli anni recenti: in base ai dati Istat sulla spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche, dal 1995 il tasso di crescita medio annuo della spesa sanitaria pubblica, valutata in termini pro capite e a prezzi costanti, è stato nel Mezzogiorno pari al 4,3 per cento, circa il doppio rispetto al resto del paese¹¹.

⁷ Utilizzando i pesi relativi alla componente farmaceutica o una combinazione tra questi pesi e quelli adottati per la componente ospedaliera i risultati non mutano sensibilmente.

⁸ A tale fenomeno è infatti associato un consumo di servizi sanitari relativamente elevato. Nelle rilevazioni dell'Istat riferite all'anno 2005, il 13,1 per cento della popolazione italiana era affetto da almeno una malattia cronica grave (infarto del miocardio, diabete, angina pectoris, altre malattie del cuore, ictus, emorragia cerebrale, bronchite cronica, enfisema, cirrosi epatica, tumore maligno (inclusi linfoma/leucemia), Parkinsonismo, Alzheimer e demenze senili).

⁹ In base alle statistiche dell'Istat sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari riferite all'anno 2005, alcuni fattori di rischio, come l'obesità e l'inattività fisica, risultano significativamente più diffusi nelle regioni meridionali; cfr. Tavola 4), mentre altri, come l'incidenza dei fumatori, appaiono più uniformemente distribuiti sul territorio.

¹⁰ I differenziali di spesa pro capite si qui richiamati si riferiscono alla componente pubblica della spesa sanitaria che, nelle regioni a maggior reddito, può essere meno rappresentativa del complesso delle risorse finanziarie utilizzate per soddisfare il fabbisogno di assistenza delle popolazioni. A un maggior reddito si associa infatti, verosimilmente, una maggiore propensione degli individui a ricorrere a cure sanitarie finanziate privatamente anziché a quelle garantite dal SSN. Tale fenomeno, secondo l'indagine Istat sui consumi delle famiglie, riguarda soprattutto le cure odontoiatriche che, nel 2006, concentravano oltre il 43 per cento della spesa sanitaria privata. In base ai conti economici regionali dell'Istat, nel 2006 la spesa privata in servizi sanitari sostenuta dalla popolazione meridionale era, in termini pro capite, inferiore di circa il 25 per cento alla media nazionale. Aggiungendo tale componente alla spesa sanitaria pubblica e ponderando la popolazione per classi di età, i divari territoriali di spesa pro capite risulterebbero di dimensione trascurabile. La somma delle due componenti non appare però del tutto plausibile, anche perché non tiene conto dei divari di costo che possono esistere tra la fornitura privata e pubblica di un servizio sanitario.

¹¹ Sui motivi di tale convergenza, cfr. Alampi e Lozzi (2009).

2. La composizione della spesa

L'articolazione della spesa sanitaria fra le sue diverse componenti, classificate nei cosiddetti LEA sopra richiamati, presenta una certa variabilità geografica, anche per effetto della relazione tra l'autonomia di cui hanno goduto le Regioni e la diversità dei modelli organizzativi emersi nel tempo. Dalla tavola 5 si può notare come, in media, nelle regioni meridionali la componente farmaceutica e quella ospedaliera assorbono oltre i due terzi della spesa, quasi sei punti in più rispetto al resto del paese. La maggior incidenza della componente ospedaliera, in particolare, costituisce un elemento strutturale rilevante: negli ultimi decenni e in molti sistemi sanitari nazionali, i tentativi di conseguire incrementi di efficienza ed appropriatezza delle cure hanno spesso condotto a un ridimensionamento della quota di assistenza e di risorse sanitarie assorbite dagli ospedali, con una tendenziale specializzazione di questi ultimi verso il trattamento dei casi di maggiore complessità (WHO, 2002; Iuzzolino, 2008). Nella misura in cui tale ridimensionamento si accompagna a un incremento del grado di integrazione e coordinamento tra i vari livelli di assistenza, ne conseguono benefici sia in termini di qualità delle cure sia di economicità delle stesse (Hofmarcher e altri, 2007), essendo l'ambito ospedaliero tendenzialmente più costoso rispetto a modalità alternative di erogazione dei servizi sanitari (per esempio quelle domiciliari o residenziali). Il divario Nord Sud nella composizione della spesa segnala dunque un primo elemento di possibile relativa arretratezza del "modello" sanitario meridionale, sul quale torneremo più avanti.

La tavola 5 riporta anche i livelli di spesa per residente distinti per macro-aree e tipologie di assistenza. Nel Mezzogiorno una spesa significativamente superiore rispetto al resto del paese si rileva nella componente ospedaliera e nei segmenti dell'assistenza distrettuale riferiti al servizio di medicina generale e al consumo di farmaci. L'assistenza specialistica e gli altri settori dell'ambito distrettuale (comprendenti tra gli altri le cure prestate per l'assistenza domiciliare e residenziale) mostrano invece una spesa pro capite superiore al Centro Nord¹².

Nei prossimi paragrafi approfondiremo l'analisi dei divari territoriali di costo, con riferimento ai due ambiti di assistenza, quello farmaceutico e quello ospedaliero, che oltre a rappresentare la maggior parte della spesa sanitaria complessiva soprattutto al Sud, sono anche quelli per i quali, come si è detto, si può disporre di dati e informazioni più attendibili e dettagliate.

3. L'assistenza farmaceutica

Secondo le informazioni del *Rapporto nazionale di monitoraggio*, nel 2006 la spesa farmaceutica risultava nel Mezzogiorno più alta di 31 euro per abitante rispetto al Centro Nord, se non si pondera la popolazione in base alle caratteristiche di età e di genere, e di 48 euro, se invece si effettua la ponderazione (cfr. Tavola 5).

La spesa considerata nel *Rapporto* non include però il totale dei consumi farmaceutici, ma solo la componente a carico del SSN ed erogata in regime di convenzione. I periodici rapporti dell'Agenzia italiana per il farmaco (Aifa) consentono una valutazione più completa, oltre che più aggiornata, dei divari territoriali di spesa. Utilizzando tali informazioni, la tavola 6 mostra come il maggior costo pro capite dell'assistenza farmaceutica nelle regioni meridionali risulti sostanzialmente confermato. In particolare, con riferimento alla sola componente di spesa pubblica,

¹² I dati della tavola 5 sono calcolati al netto di 4 regioni (Toscana, Liguria, Molise e Sicilia) per le quali non sono disponibili dati al 2006. Ipotizzando che in tale anno queste regioni abbiano mantenuto livelli di spesa per LEA uguali a quelli degli anni precedenti in rapporto alla media nazionale, i risultati presentati nella tavola non muterebbero significativamente.

comprensiva sia dei farmaci erogati direttamente dalle strutture sanitarie pubbliche sia di quelli in distribuzione territoriale presso le farmacie convenzionate (per la parte a carico del SSN), la spesa nel Mezzogiorno è stata nel 2008 di 315 euro per residente, 45 euro in più rispetto al Centro Nord. Tale divario si riduce a circa 40 euro tenendo conto del contributo privato alla spesa farmaceutica, sia nella forma di compartecipazione all'acquisto in convenzione¹³ (20,9 euro nel Centro Nord, 25,7 nel Mezzogiorno) sia nella forma di spesa privata in farmaci di classe A, che potrebbero essere acquistati in convenzione (18,8 e 9,1 euro rispettivamente). Se aggiungiamo, infine, la spesa privata in farmaci di classe C e per automedicazione, il divario si abbassa a circa 27 euro.

Parte di questi differenziali sono spiegati dal differente modello organizzativo adottato a livello regionale: nel Mezzogiorno è infatti più diffuso il ricorso alla distribuzione in convenzione, canale che sconta più alti costi di approvvigionamento e che veicola al Sud il 70 per cento della spesa in farmaci ritenuti essenziali per la tutela della salute, 6 punti percentuali più che nella media delle altre regioni.

Al di là della diversa struttura distributiva e osservando quindi il solo consumo di farmaci in distribuzione convenzionata, è possibile rilevare differenze significative nelle tipologie e nelle quantità dei farmaci prescritti che influiscono sui divari di costo. A tale riguardo è utile scomporre la variabilità interregionale della spesa pro capite nelle sue due componenti: la variabilità nelle quantità e quella nel prezzo medio delle confezioni consumate. Nella quasi generalità delle regioni del Mezzogiorno (oltre che nel Lazio) tanto il numero di dosi farmacologiche consumate quanto il loro costo medio è più elevato che nella media nazionale (cfr. Figura 2). A questo andamento contribuiscono più concause:

- le abitudini iper-prescrittive dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta: il numero medio di ricette prescritte nel 2006 è stato di 9,6 per abitante nel Mezzogiorno e di 8,0 nel Centro Nord;
- la composizione dei consumi farmaceutici per macroaree: nel Mezzogiorno il consumo pro capite di antimicrobici per uso sistemico (antivirali, vaccini, immunoglobuline) e farmaci dell'apparato respiratorio (beta2 agonisti, antiinfiammatori cortisonici, antistaminici), classi di farmaci dal costo medio relativamente elevato, è sensibilmente superiore al consumo pro capite dei residenti nel Centro Nord (con consumi annui equivalenti a 49 e 33 dosi di trattamento giornaliero per residente, rispettivamente);
- l'inappropriatezza delle prescrizioni: ad esempio, nel Mezzogiorno il 44 per cento dei casi di influenza, raffreddore comune o laringotracheite acuta è trattato con antibiotici (solo il 31 per cento nel Nord Italia).

4. L'assistenza ospedaliera

Come si è detto, anche la spesa ospedaliera è più elevata nel Mezzogiorno, con un divario che, ponderando la popolazione per classi di età, nel 2006 ammontava a oltre 80 euro pro capite (cfr. Tavola 5). In particolare, tutte le regioni meridionali, ad eccezione della Sardegna, presentano una spesa pro capite superiore al dato nazionale, cosa che al Centro Nord si verifica solo nel Lazio, in Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Bolzano.

Una maggiore spesa per abitante per l'assistenza ospedaliera non è necessariamente un segnale di inefficienza nell'organizzazione del servizio sanitario in generale e delle strutture di ricovero in particolare, potendo dipendere anche da fattori "virtuosi" come una migliore qualità dei servizi forniti o una maggiore complessità delle patologie curate. In ciò che segue descriveremo

¹³ Si tratta del pagamento dei ticket farmaceutici e degli sconti obbligatori.

quindi la distribuzione territoriale di alcuni indicatori che consentono di valutare il contributo fornito da tali diverse potenziali cause ai divari regionali di spesa ospedaliera.

Qualità dei servizi ospedalieri. – Gli indicatori di qualità percepita dei servizi ospedalieri forniti nel luogo di residenza mostrano l'esistenza di divari territoriali sfavorevoli al Mezzogiorno. Un primo indicatore, indiretto, è rappresentato dalla propensione dei cittadini meridionali a farsi ricoverare al di fuori dell'area di residenza: in base alle rilevazioni dell'Istat sulla migrazione ospedaliera per degenze superiori ai 3 giorni, tra il 1999 e il 2005 circa il 10 per cento delle persone ospedalizzate nel Mezzogiorno è stata ricoverata in ospedali ubicati al fuori dell'area di residenza mentre la mobilità in uscita nel Centro Nord è stata all'incirca la metà (cfr. Tavola 7). Secondo i *Rapporti annuali sulle attività di ricovero ospedaliero* del Ministero per la Salute, nel 2007 la mobilità ospedaliera dal Sud verso il resto del paese, riferita al complesso dei ricoveri acuti ordinari, ha coinvolto circa 200.000 episodi di ricovero (il 6,5 per cento del totale), mentre il flusso inverso ha riguardato poco meno di 50.000 residenti delle regioni centro settentrionali (circa l'1 per cento del totale). A livello di singola regione, flussi di migrazione ospedaliera in entrata superiori a quelli in uscita si rilevano in 8 delle 13 regioni e province autonome del Centro Nord e solo in 2 delle 8 regioni meridionali (Abruzzo e Molise).

Indicatori diretti della qualità percepita sono quelli che l'Istat rileva nelle indagini multiscopo sulla vita quotidiana delle famiglie. In particolare, alla parte del campione che ha avuto almeno un ricovero nei tre mesi precedenti l'intervista, si richiede di esprimere il grado di soddisfazione relativo a diversi aspetti dell'assistenza ricevuta: nella rilevazione condotta sul 2007 e con riferimento alla componente medico-infermieristica dell'assistenza, un giudizio di elevata soddisfazione è espresso da circa il 40 per cento dei residenti nelle regioni centro settentrionali e da circa il 20 per cento di quelli meridionali (cfr. Tavola 8); con riferimento alla cosiddetta componente alberghiera (vitto e igiene), il livello di soddisfazione si abbassa, situandosi comunque al Centro Nord su valori doppi rispetto nell'area meridionale.

È interessante notare che in altri paesi europei, caratterizzati, come l'Italia, dalla presenza di regioni in ritardo di sviluppo, non si riscontrano quei divari territoriali nella qualità percepita dei servizi ospedalieri che sembrano invece caratterizzare il nostro paese. A tale riguardo, l'Eurostat conduce da qualche anno un'indagine sulla qualità della vita in un campione di città europee, denominata *Perception survey*¹⁴. Relativamente ai servizi ospedalieri disponibili nella città di residenza, l'indice sintetico di soddisfazione¹⁵ nelle altre aree europee in ritardo di sviluppo non è significativamente diverso da quelle del resto del territorio nazionale (cfr. Tavola 9), mentre in Italia esso è pari a 33,5 nel Mezzogiorno, meno della metà di quello relativo alle città centro settentrionali (e anche del valore medio del complesso delle regioni arretrate).

La complessità dei ricoveri ospedalieri. – Com'è facile intuire, il costo medio dei ricoveri ospedalieri è una variabile altamente correlata alla complessità delle patologie trattate: in base a una rilevazione condotta dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari (Age.Na.S., 2006), nel 2003 il costo medio di un ricovero effettuato nelle aziende o presidi ospedalieri caratterizzati da un indicatore di "case mix"¹⁶ inferiore al primo quartile della distribuzione nazionale, era pari a circa

¹⁴ L'indagine è stata condotta nel novembre 2006 su un campione di 75 città europee. Per ogni città sono stati casualmente selezionati 500 individui ai quali è stato somministrato un questionario di 23 domande su altrettante questioni concernenti la qualità della vita nelle loro città. Nelle tavole riportate in appendice sono considerate solo le città localizzate nei paesi caratterizzati dalla presenza di significativi divari interni di sviluppo, ovvero localizzate in regioni il cui PIL pro capite era inferiore all'85 per cento della media nazionale. Soglie più basse non consentivano di selezionare un insieme sufficientemente numeroso di città.

¹⁵ Il livello dell'indice riassume, in una scala da zero a cento, le diverse modalità di risposta alle domande del questionario ed è tanto più elevato quanto maggiore è la quota di cittadini che ha espresso giudizi "positivi" o "molto positivi".

¹⁶ Tale indicatore rapporta la complessità media delle prestazioni erogate nell'unità a cui si riferisce (regione o aziende o presidi ospedalieri) a quella media nazionale, posta pari ad 1: quando esso assume valori inferiori all'unità, indica un livello medio delle prestazioni inferiore alla media e viceversa.

2.800 euro; negli ospedali compresi nel quartile superiore della distribuzione il costo medio superava i 4.200 euro.

La distribuzione nel territorio di strutture ospedaliere deputate al trattamento di ricoveri complessi non appare particolarmente eterogenea. Considerando, ad esempio, la capacità ricettiva annua dei reparti altamente specialistici che caratterizzano i cosiddetti ospedali di riferimento del territorio (cardiologia, neurochirurgia, neuroriabilitazione, grandi ustioni e oncematologia) si nota che essi, nel territorio italiano, risultano abbastanza proporzionati alla popolazione (cfr. Tavola 10, seconda colonna): i giorni di degenza potenzialmente disponibili sono pari a 7,7 ogni cento abitanti al Nord, a 8,4 al Centro e a 7,7 al Sud. I livelli massimi (superiori a 9) si rilevano in Lombardia, Lazio, Molise e Sicilia; quelli minimi (inferiori a 6) in Valle d'Aosta, Trentino, Sardegna e Calabria.

Ciononostante, la composizione della casistica ospedaliera effettivamente trattata mostra una sensibile sproporzione tra Sud e Nord nell'incidenza dei ricoveri complessi: in tutte le regioni del Mezzogiorno l'indicatore di case mix presenta infatti valori inferiori all'unità; nel Centro Nord questo accade solo per il Lazio e le Province Autonome di Bolzano e Trento (cfr. Tavola 10, terza colonna).

Tassi di ospedalizzazione e inappropriatazza dei ricoveri. – In presenza di una peggiore qualità percepita e di una minore complessità media dell'assistenza ospedaliera erogata, il maggior costo pro capite che tale assistenza mostra nel Mezzogiorno va attribuito ad altri fattori e, in particolare, a un più diffuso utilizzo dell'ospedale da parte delle popolazioni meridionali.

A tale riguardo, la figura 3 mostra come per ogni classe di età considerata il tasso di ospedalizzazione della popolazione sia significativamente superiore al Sud: nel complesso, e nonostante il minor indice di vecchiaia che caratterizza questa parte del paese, nel 2006 il numero di ricoveri per acuti era pari a 152 ogni mille abitanti nelle regioni meridionali e a 128 in quelle centro settentrionali.

Il maggior ricorso all'assistenza ospedaliera nel Mezzogiorno è in parte conseguenza del minor sviluppo di quei segmenti dell'assistenza distrettuale che consentono il trattamento domiciliare o residenziale di talune patologie, riducendo in particolare l'accesso degli anziani alle strutture di ricovero ospedaliero (cfr. Tavola 11). È presumibile che, laddove al Sud tali forme di assistenza fossero adeguatamente potenziate, una quota significativa di ricoveri ospedalieri potrebbe essere evitata: a tale proposito, utilizzando gli indici di accessibilità, funzionalità e qualità dell'assistenza territoriale e primaria diffusi dal Ministero della Salute si può notare, dalla tavola 12, come l'inappropriato ricorso agli ospedali si presenti più elevato del dato nazionale in quasi tutte le regioni meridionali.

Nella stessa tavola sono riportati anche altri indicatori di inappropriatazza che, a differenza dei precedenti, non segnalano un potenziale eccesso di ricoveri, ma un possibile utilizzo improprio e più oneroso delle strutture ospedaliere. Tra questi sono compresi gli indicatori di inappropriatazza clinica che evidenziano il rischio di prestazioni non necessarie o addirittura dannose e da cui scaturisce comunque un costo non giustificato per il servizio sanitario. Il caso tipico è rappresentato dalla quota di parti cesarei sul totale dei parti che si avvicina o supera il 43 per cento in tutte le regioni meridionali (a eccezione della Sardegna e con punte del 53 e 60 per cento in Sicilia e Campania) mentre è al di sotto del 33 per cento in tutte le regioni centro settentrionali (a eccezione di Liguria e Lazio e con un minimo del 25 per cento in Trentino, Friuli e Toscana).

L'eccessivo e inappropriato ricorso agli ospedali nel Mezzogiorno si traduce in un apparentemente elevato tasso di utilizzo delle strutture ospedaliere meridionali, che non va interpretato come indice di alta efficienza di esse. Come mostrano recenti analisi statistiche riferite

agli ospedali pubblici italiani¹⁷, il rapporto tra volume di servizi erogati e quantità di fattori di produzione utilizzati appare altamente correlato alla quota di ricoveri inappropriati, suggerendo la possibilità che le strutture ospedaliere cerchino di saturare l'impiego dei fattori produttivi con modalità non efficienti, e cioè ricorrendo ai ricoveri ordinari per trattamenti che potrebbero essere meglio erogati attraverso i ricoveri diurni o forme di assistenza domiciliare. Ciò vale in misura più accentuata per le regioni meridionali dove è maggiore la presenza di unità ospedaliere che trattano prevalentemente ricoveri a bassa complessità e caratterizzati da volumi contenuti dell'attività complessiva.

L'organizzazione delle strutture di ricovero. – Oltre che per efficienza, appropriatezza, complessità e qualità, il servizio ospedaliero in Italia presenta peculiarità regionali anche per il modo con cui esso è organizzato nel territorio. Con riferimento alla dimensione delle strutture di ricovero, alla capillarità della presenza ospedaliera o alla quota di capacità ricettiva concentrata negli ospedali privati accreditati, sono presenti divari strutturali significativi non solo tra le macroaree, ma anche tra le regioni appartenenti alla stessa area geografica (cfr. Tavola 13). Nel Mezzogiorno vi sono quasi 25 ospedali pubblici o privati accreditati per milione di abitanti, oltre 6 in più rispetto al Centro Nord. Circa un terzo dei comuni meridionali con più di 5.000 abitanti e solo un quarto di quelli centro settentrionali sono dotati di almeno una struttura ospedaliera. Quasi la metà dei posti letto al Sud e meno del 30 per cento nel resto del paese è concentrata in ospedali di piccola dimensione (con meno di 200 posti letto). Insomma, la frammentazione della rete ospedaliera, che caratterizza l'Italia nel confronto internazionale (Iuzzolino, 2008), è più evidente nell'area meridionale, che presenta anche una più marcata presenza di strutture di ricovero private (24,8 per cento dei posti letto, contro il 19,6 del Centro Nord).

Alcune di tali differenze dipendono verosimilmente dal diverso sviluppo di quei segmenti dell'assistenza distrettuale che, come si è visto, rappresentano un'alternativa ai ricoveri ospedalieri maggiormente presente nell'area centro settentrionale. Un'alternativa che, data la forte incidenza dei costi fissi nell'attività ospedaliera¹⁸, oltre che clinicamente più appropriata è anche meno onerosa.

La relazione che lega la struttura dei sistemi ospedalieri a un utilizzo efficiente delle risorse sanitarie non si esaurisce però nella configurazione degli aspetti "morfologici" relativi al numero e alla dimensione media degli ospedali, ma investe anche le forme di divisione del lavoro e di *integrazione spaziale* che si instaurano fra gli ospedali presenti all'interno di uno stesso bacino di potenziali fruitori.

A questo riguardo l'analisi econometrica condotta da Schiavone (2008) evidenzia come, con riferimento all'offerta ospedaliera nell'ambito delle singole ASL, *un maggiore grado di specializzazione tende a favorire l'efficienza media delle strutture appartenenti all'ASL di riferimento*. Il grado con cui i posti letto destinati a ricoveri afferenti a discipline specialistiche si

¹⁷ Nelle analisi di efficienza, fra le tecniche maggiormente utilizzate v'è la DEA, una tecnica non parametrica che permette di stimare in maniera flessibile la frontiera di produzione che lega gli input utilizzati al livello massimo di output ottenibile data la tecnologia. A differenza di altre tecniche di analisi di efficienza, la DEA non richiede particolari assunzioni sulla forma funzionale e sulla distribuzione del grado di efficienza; uno dei vantaggi peculiari di questa tecnica consiste nella facilità con cui è possibile analizzare l'efficienza in contesti multi-output come il caso dell'attività ospedaliera. In particolare, al fine di tener conto della diversità nelle specializzazioni produttive è opportuno distinguere fra attività chirurgica, medica e day hospital e tener conto della complessità al di là di quanto implicito nel sistema di ponderazione DRG.

Applicando la DEA all'universo degli ospedali pubblici italiani fra il 2000 e il 2003, Schiavone (2008) riscontra in media un grado di efficienza relativa pari al 70 per cento. A livello di singole unità produttive, apprezzabili margini di recupero sono connessi ad un migliore utilizzo dei fattori produttivi, ad esempio del personale amministrativo.

¹⁸ Un altro risultato importante della richiamata analisi di Schiavone (2008) riguarda l'efficienza di scala e come essa si distribuisce. La dimensione ottimale degli ospedali risulta variabile in funzione della complessità dei ricoveri. Ordinando la popolazione degli ospedali per il grado di complessità dei ricoveri, la scala minima ottimale risulta crescente passando dai 150 posti letto per le unità caratterizzate da una casistica a basso DRG a oltre 400 posti letto per le aziende che erogano ricoveri più complessi.

concentrano in un numero ridotto di ospedali, consente per via indiretta di osservare in che misura gli assetti organizzativi delle ASL sono coerenti rispetto a criteri di integrazione territoriale dei servizi ospedalieri. Anche sotto questo profilo si evidenziano forti differenze geografiche. In particolare, con riferimento all'offerta di servizi specialistici a livello di ASL, nelle regioni settentrionali gli ospedali di maggiori dimensioni sembrano svolgere una effettiva funzione di riferimento mentre nelle regioni meridionali si osserva un maggiore grado di frammentazione e minore specializzazione: i due terzi delle ASL del Nord presentano infatti un indice di concentrazione dei posti letto (riferiti ai reparti di alta specializzazione) più elevato della media nazionale, valore praticamente doppio rispetto al Mezzogiorno (cfr. Figura 4).

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Valutazioni sul servizio sanitario erogato nel proprio territorio nel 2005
(valori percentuali)

Aree geografiche	Persone di 18 anni e più			Persone di 65 anni e più			Tassi standardizzati
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	
	Persone che hanno valutato il Servizio sanitario del proprio territorio con voto 7-10						
Italia Nord Occidentale	41,7	41,8	41,7	49,2	48,9	49,0	41,6
Italia Nord Orientale	45,5	44,5	45,0	53,2	50,3	51,5	44,9
Italia Centrale	31,9	32,1	32,0	35,8	34,9	35,3	31,9
Italia Meridionale	23,2	23,4	23,3	26,3	25,8	26,0	23,3
Italia Insulare	22,6	22,7	22,7	25,7	25,6	25,6	22,8
Italia	34,1	34,0	34,0	39,8	39,1	39,4	34,0
	Persone che hanno valutato il Servizio sanitario del proprio territorio con voto 5-6						
Italia Nord Occidentale	41,5	41,2	41,3	37,0	35,0	35,8	41,4
Italia Nord Orientale	36,7	37,1	36,9	30,3	31,1	30,8	37,0
Italia Centrale	46,3	45,7	45,9	42,5	44,6	43,7	46,0
Italia Meridionale	46,9	46,4	46,6	45,1	44,6	44,8	46,6
Italia Insulare	48,0	48,0	48,0	45,8	49,0	47,7	47,9
Italia	43,5	43,2	43,4	39,5	39,6	39,6	43,4
	Persone che hanno valutato il Servizio sanitario del proprio territorio con voto 1-4						
Italia Nord Occidentale	11,7	12,1	11,9	10,0	10,4	10,3	11,9
Italia Nord Orientale	11,7	12,4	12,1	10,7	11,0	10,9	12,1
Italia Centrale	16,3	15,7	16,0	15,8	12,5	13,9	16,0
Italia Meridionale	25,5	24,9	25,2	24,9	23,4	24,0	25,3
Italia Insulare	24,5	24,5	24,5	23,6	20,7	21,9	24,4
Italia	17,2	17,2	17,2	16,0	14,7	15,3	17,2

Fonte: Istat, *Condizioni di salute, fattori di rischio e ricorso ai servizi sanitari*.

Tavola 2

Valutazioni sul servizio sanitario nel 2005 in rapporto alle valutazioni espresse su altri servizi di pubblica utilità
(valori percentuali)

Regioni	Servizi di confronto						
	Servizio Postale	Servizio Ferroviario	Servizio Scolastico	Servizio Telefonico	Servizio Televisivo RAI	Servizio Energia Elettrica e Gas	Servizio Acqua
Piemonte	93,8	113,3	98,7	95,4	116,2	89,4	86,8
Valle d'Aosta	100,4	132,6	105,0	106,8	122,2	98,9	94,8
Lombardia	100,8	115,1	99,0	95,9	123,3	89,9	88,0
Trentino - Alto Adige	106,5	122,4	102,0	105,2	125,5	95,3	91,0
Veneto	95,8	108,9	100,7	96,8	128,0	92,0	88,5
Friuli Venezia Giulia	95,8	114,1	105,2	98,8	129,2	92,3	88,0
Liguria	92,9	111,2	100,2	96,6	120,6	90,1	88,2
Emilia-Romagna	98,0	111,8	103,1	99,5	127,1	94,5	92,2
Toscana	98,7	112,1	103,0	102,8	122,2	98,1	99,5
Umbria	91,8	105,6	98,9	96,9	115,1	92,6	94,5
Marche	88,4	100,2	96,7	93,6	112,1	88,0	86,1
Lazio	89,9	95,5	93,6	87,2	104,3	84,0	84,7
Abruzzo	93,7	100,5	96,2	94,0	106,2	89,9	88,4
Molise	89,2	99,6	91,4	90,8	95,6	85,2	87,4
Campania	96,3	94,2	92,4	87,7	93,9	85,5	88,0
Puglia	87,5	88,9	83,9	81,2	89,9	78,4	79,1
Basilicata	100,2	105,7	92,6	86,3	95,0	84,9	88,2
Calabria	84,6	90,1	79,7	77,1	84,6	73,9	81,7
Sicilia	92,0	95,0	87,2	81,2	91,9	78,8	86,3
Sardegna	92,5	103,9	96,2	88,7	108,2	86,5	89,1
Italia	94,8	104,4	95,9	92,0	110,1	87,7	87,9
media Centro Nord	96,1	111,9	100,5	98,0	120,5	92,1	90,2
media Mezzogiorno	92,0	97,2	89,9	85,9	95,6	82,9	86,0

Fonte: Istat, *Condizioni di salute, fattori di rischio e ricorso ai servizi sanitari*.

Tavola 3

Spesa pro capite del Servizio sanitario nazionale nel 2007
(indici Italia=100)

Aree geografiche	Spesa non corretta per la mobilità ⁽¹⁾	Spesa corretta per la mobilità ^{(1) (2)}					
		Popolazione non pesata	Per classi di età ⁽³⁾	Popolazione pesata			
				Per classi di età e incidenza di malattie croniche gravi ⁽⁴⁾			
				(a)	(b)	(c)	(d)
Nord Ovest	99,9	98,4	95,7	96,2	96,6	96,9	97,1
Nord Est	101,7	99,5	97,2	97,5	97,7	97,8	97,9
Centro	105,6	105,0	101,9	101,8	101,6	101,5	101,3
Mezzogiorno	96,0	98,7	104,0	103,4	103,1	102,9	102,7
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Ministero della Salute, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, 2008. – (2) La correzione per la mobilità è effettuata sottraendo il saldo della mobilità sanitaria interregionale al numeratore dell'indicatore utilizzato nella colonna precedente. – (3) Per l'assistenza ospedaliera e farmaceutica convenzionata i pesi utilizzati sono quelli adottati nell'ultimo *Rapporto Nazionale di monitoraggio dell'assistenza sanitaria* del Ministero della Salute, per gli altri livelli di assistenza si è utilizzato un peso pari alla media aritmetica semplice dei due precedenti. – (4) La quota di popolazione con almeno una malattia cronica grave (standardizzata per classi di età e sesso) è tratta dalla pubblicazione dell'Istat, *Condizioni di salute, fattori di rischio e ricorso ai servizi sanitari*, riferita all'anno 2005. Le colonne (a), (b), (c) e (d) attribuiscono alla popolazione con malattia cronica un peso rispettivamente pari a 2, 3, 4 e 5. Tali pesi vengono applicati alla popolazione già ponderata per classi di età (vedi nota 3).

Tavola 4

Diffusione di alcuni fattori di rischio per la salute nel 2005

Regione	Persone di 18 anni e più secondo l'indice di massa corporea (quozienti per 100 persone della stessa regione standardizzati per età)				Persone di 3 anni e più secondo il tipo di attività fisico-sportiva praticata almeno una volta a settimana durante il tempo libero (quozienti per 100 persone della stessa regione standardizzati per età)				Quota di popolazione di 14 anni e più per abitudine al fumo (valori percentuali)		
	Sotto-peso	Normo-peso	Sovrap-peso	Obeso	Attività sportiva con rilevante sforzo fisico	Attività fisica moderata	Attività fisica leggera	Nessuna attività fisico sportiva	Fumatori	Ex fumatori	Non fumatori
Piemonte	5,1	55,9	31,1	7,9	12,8	24,7	33,0	42,1	21,8	22,6	55,7
Valle d'Aosta	4,6	54,6	32,5	8,2	13,9	28,0	35,7	39,0	22,2	20,9	56,9
Lombardia	4,8	56,4	30,1	8,6	14,0	25,1	30,7	42,5	22,1	23,5	54,4
Trentino -Alto Adige	4,0	57,1	30,1	8,8	12,2	30,9	46,1	26,7	20,7	23,8	55,5
Veneto	4,0	53,2	33,2	9,6	14,7	27,2	32,5	38,5	19,7	24,8	55,5
Friuli Venezia Giulia	3,3	54,6	33,9	8,2	12,9	26,8	32,9	40,5	20,7	25,8	53,4
Liguria	3,7	56,4	31,2	8,7	13,2	21,3	27,9	46,3	21,9	22,0	56,1
Emilia-Romagna	3,2	52,9	33,6	10,3	14,7	23,9	28,7	43,0	23,1	24,5	52,4
Toscana	3,9	56,0	31,3	8,7	13,3	23,3	30,7	41,8	22,6	25,5	51,9
Umbria	4,2	52,6	34,1	9,1	13,1	17,9	30,1	46,0	23,6	23,2	53,3
Marche	3,4	53,5	34,4	8,7	11,7	21,2	34,0	43,8	23,3	23,7	53,1
Lazio	2,6	53,5	34,6	9,2	12,6	18,8	28,7	50,8	24,2	21,6	54,1
Abruzzo	2,2	49,9	37,1	10,8	10,1	19,5	33,6	46,6	21,7	21,4	56,9
Molise	2,6	46,6	37,7	13,1	6,4	18,4	24,6	57,4	18,7	19,8	61,4
Campania	1,5	46,8	40,1	11,7	6,5	12,9	20,3	66,1	22,0	16,1	61,9
Puglia	2,5	47,9	38,2	11,5	8,7	16,5	23,0	59,3	18,8	17,1	64,0
Basilicata	2,4	47,9	36,3	13,3	7,0	15,2	23,2	59,4	20,6	18,7	60,7
Calabria	2,7	48,0	38,0	11,3	7,6	14,6	24,7	61,3	19,0	18,0	63,0
Sicilia	2,6	47,3	38,5	11,6	7,3	13,2	19,8	65,6	20,9	17,1	62,0
Sardegna	4,3	54,4	31,9	9,4	10,5	18,8	28,2	49,4	21,8	24,3	53,9
Italia	3,4	52,6	34,2	9,8	11,3	20,7	28,5	49,3	21,7	21,6	56,7

Fonte: Istat, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*.

Tavola 5

Spesa sanitaria per livelli essenziali di assistenza nel 2006 ⁽¹⁾
(valori percentuali ed euro)

Livelli essenziali di assistenza	Composizione della spesa		Costo pro capite (euro)			
			Popolazione residente		Popolazione pesata	
	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno
Assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro	4,0	4,3	72	73		
Assistenza distrettuale	49,4	46,1	890	785		
di cui:						
- Medicina generale	5,4	7,4	97	125		
- Farmaceutica convenzionata	13,1	15,7	236	267	233	281
- Specialistica	14,5	10,2	261	173		
- Altra distrettuale	16,4	12,9	296	220		
Assistenza ospedaliera	46,6	49,6	840	845	822	904

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Salute, *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza*. Anni 2005 - 06.

(1) Dati al netto delle regioni non rilevate nel Rapporto (Toscana, Liguria, Molise e Sicilia).

Tavola 6

Spesa farmaceutica pro capite nel 2008
(euro)

Aree geografiche	Spesa privata					Totale	Spesa pubblica			Totale
	In convenzione		Classe A	Classe C	Automedicazione		In convenzione	Erogata da strutture sanitarie pubbliche	Totale	
	Partecipazione	Sconti obbligatori								
Centro Nord	10,2	10,7	18,8	53,6	37,5	130,9	176,9	93,0	269,9	400,8
Nord Ovest	13,8	11,4	21,4	53,2	37,7	137,5	172,4	81,5	253,9	391,4
Nord Est	8,9	9,1	18,0	51,0	36,9	124,0	162,6	100,2	262,8	386,8
Centro	6,4	11,4	16,2	56,7	37,9	128,6	196,6	101,7	298,3	426,8
Sud e Isole	12,2	13,5	9,1	49,2	28,4	112,4	218,9	96,3	315,2	427,5
Italia	10,8	11,6	15,6	52,1	34,5	124,6	190,9	94,2	285,1	409,7

Fonte: elaborazioni su dati Aifa e Istat. La popolazione delle macro-aree è calcolata assegnando alle differenti fasce di età i pesi predisposti dal Dipartimento per la programmazione del Ministero della Salute per la determinazione della quota capitaria del fondo sanitario nazionale relativa al livello di assistenza farmaceutica.

Tavola 7

Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti ⁽¹⁾
(in percentuale delle persone ospedalizzate residenti nella regione)

Aree geografiche	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	6,0	6,1	6,1	6,3	6,2	5,9	5,7
Valle d'Aosta	14,4	14,8	14,5	14,5	15,5	15,0	14,4
Lombardia	3,9	3,7	3,8	3,9	4,1	4,0	3,8
Trentino-Alto Adige	8,9	9,2	9,4	9,2	9,7	9,5	9,4
Veneto	3,0	3,1	3,0	3,3	3,2	3,3	3,3
Friuli Venezia Giulia	5,3	5,4	5,5	5,4	5,4	5,5	5,6
Liguria	8,2	7,9	8,0	8,3	8,6	8,5	8,5
Emilia-Romagna	5,1	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,0
Toscana	4,7	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5
Umbria	9,8	10,1	10,5	10,5	10,6	11,1	11,5
Marche	7,7	7,7	7,9	8,4	8,4	8,5	8,2
Lazio	4,6	4,7	4,7	4,9	4,8	4,9	4,6
Abruzzo	10,3	10,2	10,4	10,0	9,9	10,3	10,5
Molise	20,9	21,4	20,6	20,2	20,3	19,7	18,7
Campania	10,4	10,0	10,6	10,8	10,4	9,9	9,9
Puglia	7,3	7,1	7,4	7,3	7,7	8,0	7,9
Basilicata	25,5	25,3	23,8	23,1	22,6	23,4	22,2
Calabria	16,5	15,9	16,0	16,1	16,2	16,5	16,2
Sicilia	9,7	10,2	8,9	8,1	7,9	7,6	7,5
Sardegna	4,6	7,9	5,2	4,7	4,5	4,4	4,7
Italia	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,8	6,7
- Centro Nord	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,1
- Mezzogiorno	10,4	10,7	10,3	10,0	9,9	9,8	9,7

Fonte: Istat; *Indicatori regionali di contesto e variabili di rottura*.

(1) Sono esclusi i ricoveri brevi e pertanto considerate solo le degenze di durata superiore ai 3 giorni. L'indicatore non contiene i ricoveri effettuati all'estero perché non sono oggetto di rilevazione: sono compresi solo i ricoveri di cittadini stranieri residenti in Italia.

Tavola 8

Indicatori di gradimento del servizio ospedaliero
(valori percentuali)

Aree geografiche	Quota di persone che si dichiara molto soddisfatta in merito ai seguenti aspetti del ricovero ⁽¹⁾ :			
	Assistenza medica	Assistenza infermieristica	Vitto	Servizi igienici
Piemonte	41,7	38,8	32,8	38,7
Valle d'Aosta	37,3	38,8	19,1	35,8
Lombardia	43,7	40,1	19,6	36,1
Trentino-Alto Adige	56,2	59,3	44,2	50,5
Veneto	47,2	44,1	28,9	40,2
Friuli Venezia Giulia	43,5	51,9	23,2	31,4
Liguria	43,1	38,7	11,2	18,2
Emilia-Romagna	56,1	51,9	42,3	58,8
Toscana	43,5	41,9	23,3	35,9
Umbria	36,5	43,2	27,7	26,4
Marche	32,2	27,3	9,6	19,6
Lazio	35,5	35,4	19,9	29,3
Abruzzo	26,9	20,2	11,4	17,4
Molise	32,1	19,5	23,0	36,5
Campania	19,4	14,8	10,8	9,3
Puglia	20,7	20,7	13,4	15,4
Basilicata	13,8	16,0	10,9	12,1
Calabria	26,2	27,8	22,4	27,3
Sicilia	20,0	15,2	8,9	12,4
Sardegna	35,8	34,8	14,3	20,9
Italia	35,9	33,6	20,3	28,9
<i>Nord Ovest</i>	43,2	39,7	21,7	35,0
<i>Nord Est</i>	51,0	49,7	34,8	47,0
<i>Centro</i>	38,0	37,1	20,2	30,2
<i>Sud</i>	21,7	19,4	13,7	15,5
<i>Isole</i>	23,5	19,6	10,1	14,3

Fonte: Istat, *La vita quotidiana nel 2007. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie*.

(1) Sul totale delle persone con almeno un ricovero nei tre mesi precedenti l'intervista.

Tavola 9

Indicatori di gradimento dei servizi sanitari in un campione di città europee

Paesi	a) città localizzate in regioni economicamente arretrate ⁽¹⁾	b) altre città	Divario: a/b*100	a) città localizzate in regioni economicamente arretrate ⁽¹⁾	b) altre città	Divario: a/b*100
	Satisfied with hospitals (synthetic index 0-100)			Satisfied with doctors (synthetic index 0-100)		
Belgio	92,4	89,4	103,4	95,0	93,7	101,4
Francia	92,3	87,3	105,7	94,4	91,0	103,7
Germania	82,7	83,6	98,9	85,0	88,2	96,3
Italia (2)	33,5	69,0	48,6	50,3	74,9	67,2
Portogallo	62,2	56,0	111,1	66,9	67,2	99,6
Regno Unito	81,8	75,3	108,5	87,2	82,2	106,1
Spagna	68,7	73,6	93,3	73,7	77,2	95,4
Totale	73,0	76,5	95,4	78,9	82,1	96,2

Fonte: Eurostat, *Indagine Urban Audit, Perception survey results Novembre 2006*.

(1) Le regioni economicamente arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. – (2) Per l'Italia i dati fanno riferimento alle città di Napoli, Palermo, Roma, Bologna, Torino e Verona.

Tavola 10

Indicatori di complessità teorica ed effettiva dei ricoveri

Regione	Giornate di degenza potenzialmente disponibili in un anno per 100 abitanti ⁽¹⁾		Complessità dei ricoveri effettivi ⁽²⁾	
	Ponderate per la complessità teorica del reparto ospedaliero ⁽³⁾	Nei reparti di alta specializzazione ⁽⁴⁾	Indice di case mix	% di ricoveri complicati
Piemonte	101,0	6,0	1,12	33,53
Valle d'Aosta	119,8	5,8	1,09	41,24
Lombardia	109,6	9,5	1,08	29,13
Trentino ⁽⁵⁾	134,0	5,6	0,93	30,25
Veneto	125,9	8,1	1,04	25,71
Friuli Venezia Giulia	101,7	6,4	1,08	34,01
Liguria	118,8	6,3	1,11	39,31
Emilia-Romagna	110,1	6,7	1,08	33,55
Toscana	100,6	6,7	1,11	34,41
Umbria	89,0	7,3	1,02	30,40
Marche	101,6	7,5	1,01	30,59
Lazio	113,9	10,1	0,97	26,38
Abruzzo	120,1	8,2	0,90	29,43
Molise	150,2	21,0	0,95	33,76
Campania	83,2	7,0	0,89	23,15
Puglia	117,6	7,7	0,92	28,70
Basilicata	110,3	8,1	0,99	33,77
Calabria	78,8	4,7	0,86	28,03
Sicilia	97,0	9,3	0,93	29,38
Sardegna	129,3	5,0	0,87	27,60
Italia	107,2	7,8	1,00	29,30

Fonte: (1) elaborazioni su dati del Ministero della Salute, *Dati di struttura e di attività dei Reparti presenti in ciascuna struttura di ricovero pubblica*, anno 2005. – (2) Ministero della Salute, *Rapporto sulle attività di ricovero ospedaliero*, anno 2006. – (3) Giornate disponibili (posti letto per 365 giorni) ponderate per la mediana nazionale dell'indice di case-mix a livello di reparto e rapportate alla popolazione residente ponderata per classi di età. – (4) Giornate disponibili (posti letto per 365 giorni) nei reparti altamente specialistici che caratterizzano i cosiddetti ospedali di riferimento del territorio (cardiologia, neurochirurgia, neuroriabilitazione, grandi ustioni e oncematologia), rapportate alla popolazione residente ponderata per classi di età. – (5) I dati sulla complessità effettiva sono una media semplice delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Tavola 11

Indicatori di assistenza residenziale e domiciliare nel 2006

(livelli per mille abitanti e valori percentuali)

Aree geografiche	Presidi residenziali socio-assistenziali ⁽¹⁾					Assistenza domiciliare integrata	
	Posti letto	Ospiti				Spesa ⁽⁵⁾	Quota di anziani ⁽⁶⁾
		Totale	Minori ⁽²⁾	Adulti ⁽³⁾	Anziani ⁽⁴⁾		
Nord Ovest	8,3	7,6	1,7	1,7	29,6	0,9	2,8
Nord Est	9,0	8,1	2,3	2,0	30,7	1,6	5,3
Centro	4,7	4,1	1,7	1,2	14,3	1,2	3,1
Sud	2,2	1,8	1,1	0,6	7,0	0,5	2,0
Isole	3,1	2,4	1,7	0,9	8,5	1,3	1,0
Italia	5,6	5,0	1,6	1,3	19,7	1,1	3,0

Fonte: Ministero della Salute, *L'assistenza residenziale e socio assistenziale in Italia*, anno 2006 e Istat, *Indicatori regionali per le politiche di sviluppo*.

(1) Per mille abitanti. – (2) Per mille abitanti di età inferiore ai 18 anni. – (3) Per mille abitanti di età compresa tra i 18 e i 64 anni. – (4) Per mille abitanti di età superiore ai 64 anni. – (5) In percentuale della spesa sanitaria regionale. – (6) In percentuale della popolazione di età superiore ai 64 anni.

Tavola 12

Indicatori di inappropriatezza dei ricoveri ospedalieri nel 2006
(indici Italia=100)

Regione	Ricoveri evitabili: patologie e procedure chirurgiche per le quali il ricorso all'ospedalizzazione può essere considerato proxy di inefficacia dell'assistenza primaria e specialistica territoriale		Ricoveri effettuabili con modalità meno onerosa: utilizzo inappropriato di reparti (p.es. chirurgico invece che medico) o di regimi di ricovero (regime ordinario invece che day hospital) o interventi chirurgici evitabili		
	Ricoveri presumibilmente attribuibili a una scarsa accessibilità e funzionalità dei servizi territoriali ⁽¹⁾	Ricoveri presumibilmente attribuibili a scarsa qualità dell'assistenza primaria ⁽²⁾	Inappropriatezza organizzativa ⁽³⁾	Inappropriatezza clinica ⁽⁴⁾	Principali patologie a rischio di inappropriatezza: incidenza dei ricoveri in regime ordinario ⁽⁵⁾
Piemonte	59,4	88,9	87,7	106,5	67,8
Valle d'Aosta	118,8	120,4	101,2	119,5	60,8
Lombardia	92,3	110,0	93,3	95,3	106,3
Trentino	139,0	103,1	106,8	114,7	99,1
Veneto	100,9	78,9	84,9	100,2	96,9
Friuli Venezia Giulia	101,5	77,4	95,4	89,8	114,7
Liguria	95,2	125,9	99,5	114,6	67,3
Emilia-Romagna	97,0	96,7	78,7	100,3	120,0
Toscana	81,8	69,2	83,9	98,5	81,5
Umbria	100,7	100,5	101,5	106,3	88,7
Marche	89,4	102,7	85,3	96,6	95,2
Lazio	99,4	81,8	100,1	91,7	100,4
Abruzzo	132,4	105,4	105,7	110,4	124,7
Molise	113,3	129,2	106,3	109,7	106,1
Campania	93,5	108,7	127,5	110,4	112,3
Puglia	108,8	139,1	103,2	97,7	117,7
Basilicata	118,2	94,0	92,2	92,2	77,7
Calabria	116,6	115,4	99,6	106,4	117,8
Sicilia	131,6	113,2	103,7	107,8	74,3
Sardegna	153,2	74,9	113,8	100,2	125,8
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Salute, *Rapporto sulle attività di ricovero ospedaliero 2006*. I dati sono medie semplici di indicatori normalizzati (Italia=100) riferiti a seguenti fenomeni:

(1) Scarsa accessibilità e funzionalità dell'assistenza territoriale

1.1. Tasso di ospedalizzazione per diabete non controllato (età >=18 anni per 100.000 abitanti); 1.2 Tasso di ospedalizzazione per asma nell'adulto (età 18 - 64 anni per 100.000 abitanti); 1.3 Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca (età >= 18 anni per 100.000 abitanti); 1.4 Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca (età >= 65 anni per 100.000 abitanti); 1.5 Tasso di ospedalizzazione per influenza nell'anziano (età >= 65 anni per 100.000 abitanti); 1.6 Tasso di ospedalizzazione per patologie alcol correlate (per 100.000 abitanti).

(2) Scarsa qualità dell'assistenza primaria

2.1. Tasso di ricovero per malattie polmonari croniche ostruttive (età 15+)(per 100.000 residenti); 2.2 Tasso di ricovero per diabete con complicanze (età 15+)(per 100.000 residenti); 2.3 Tasso di ricovero per amputazioni dell'arto inferiore nei pazienti diabetici (età 15+)(per 100.000 residenti); 2.4 Tasso di ricovero plurimo non programmato di pazienti con diagnosi di schizofrenia (per 1.000 dimessi per schizofrenia); 2.5 Tasso di ricovero plurimo non programmato di pazienti con diagnosi di sindrome affettiva bipolare (per 1.000 dimessi per sindrome bipolare).

(3) Inappropriatezza organizzativa

3.1. % Dimissioni da reparti chirurgici con DRG medici; 3.2 % Ricoveri diurni di tipo diagnostico con DRG medico; 3.3 % Ricoveri brevi 0-1 giorno con DRG medico; 3.4 % Ricoveri brevi 2 - 3 giorni con DRG medico; 3.5 % Ricoveri con DRG medico e degenza oltre soglia negli anziani.

(4) Inappropriatezza clinica

4.1 % Parti cesarei sul totale dei parti; 4.2 % Ricoveri di colecistectomia laparoscopica sul totale di colecistectomie; 4.3 Tasso di ospedalizzazione per tonsillectomia (std per 100.000 abitanti); 4.4 Tasso di ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) prostatectomia TURP maschi > 49 anni; 4.5 Tasso ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) per appendicectomia; 4.6 Tasso di ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) isterectomia femmine > 45 anni

(5) Media calcolata sui 45 DRG medici considerati ad alto rischio di inappropriatezza dal DPCM 29 novembre 2001.

Tavola 13

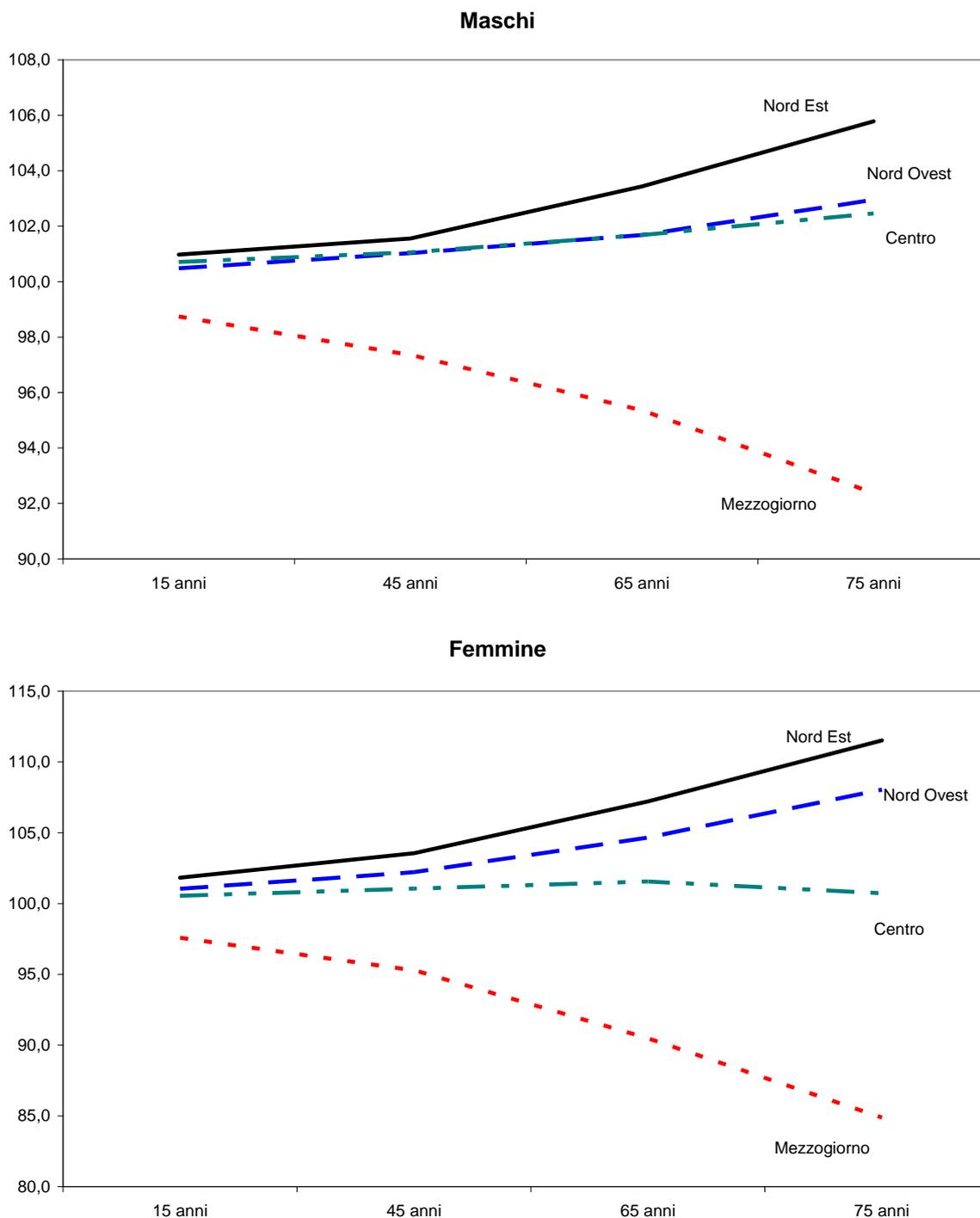
Caratteristiche di struttura delle reti ospedaliere nel 2005

Aree geografiche	Totale ospedali pubblici e privati accreditati				
	Numero (per milione di abitanti)	Quota % di posti letto negli:		Quota % di comuni con almeno una struttura ospedaliera	
		ospedali con meno di 200 posti letto	ospedali privati accreditati	Totale	Comuni con almeno 5 mila abitanti
A - Mezzogiorno	24,6	44,7	24,8	10,8	33,8
<i>Abruzzo</i>	26,9	36,1	22,0	8,5	50,0
<i>Molise</i>	34,2	64,4	11,8	5,9	66,7
<i>Basilicata</i>	16,8	22,9	2,7	6,9	26,5
<i>Calabria</i>	37,3	65,3	41,0	11,0	54,2
<i>Campania</i>	23,5	51,4	33,1	12,7	32,9
<i>Puglia</i>	16,7	23,8	14,9	14,3	21,6
<i>Sardegna</i>	27,3	46,0	19,8	5,8	36,1
<i>Sicilia</i>	26,1	48,6	23,8	15,1	30,9
B - Centro Nord	18,5	25,7	19,6	6,5	25,0
<i>Piemonte</i>	18,5	26,8	21,8	3,9	36,4
<i>P.A. Bolzano</i>	25,2	25,3	14,4	6,9	57,1
<i>P.A. Trento</i>	32,2	55,5	20,8	4,0	69,2
<i>Lombardia</i>	13,5	17,5	22,5	4,3	17,0
<i>Marche</i>	30,3	40,1	17,6	13,0	47,8
<i>Toscana</i>	19,2	30,1	14,8	13,6	26,7
<i>Umbria</i>	18,6	30,1	8,8	8,7	27,6
<i>Valle d'Aosta</i>	8,1	0,0	0,0	1,4	100,0
<i>Veneto</i>	11,7	17,5	6,7	5,9	13,5
<i>Emilia Romagna</i>	17,8	24,3	19,9	10,3	19,9
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	19,1	30,3	12,1	7,3	28,1
<i>Toscana</i>	19,2	30,1	14,8	13,6	26,7
<i>Lazio</i>	30,0	38,3	32,7	14,3	45,4

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Salute, banca dati del Servizio sanitario nazionale.

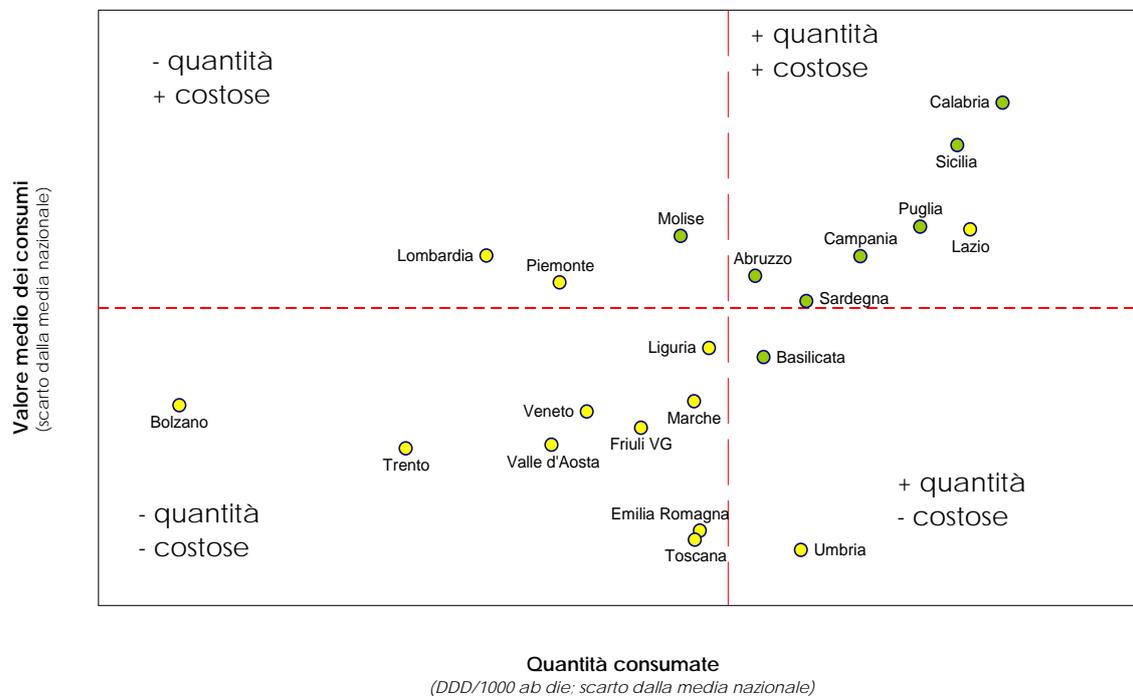
Figura 1

Speranza di vita libera da disabilità nel 2005
(*indici Italia=100*)



Fonte: Istat, banca dati Health for All – Italia.

Figura 2

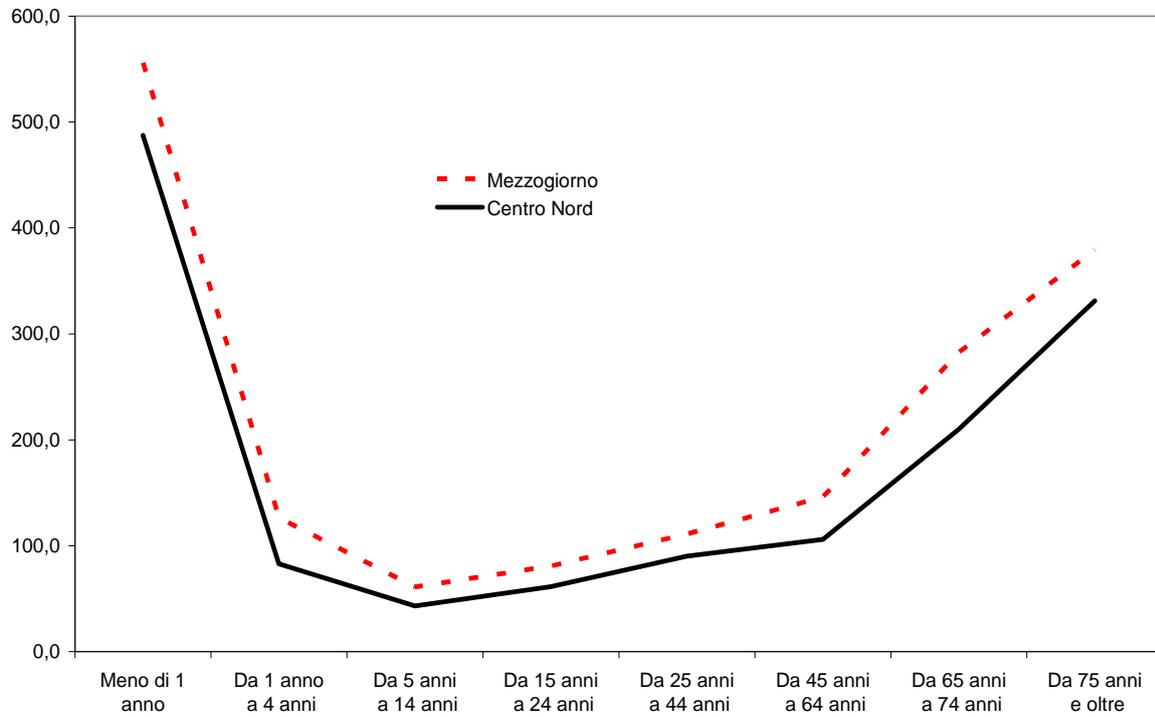
Quantità e costo medio dei consumi farmaceutici regionali nel 2008⁽¹⁾

Fonte: elaborazioni su dati Aifa e Istat.

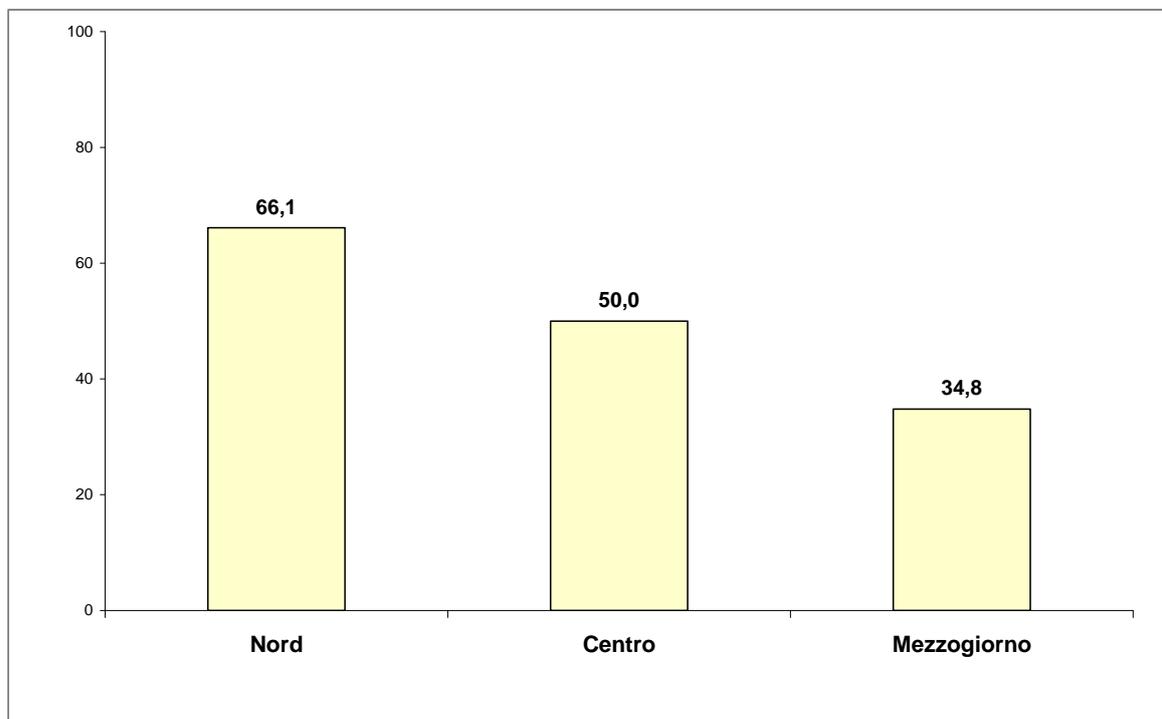
(1) Le quantità sono misurate in Dosi definite die (DDD), la dose giornaliera per un individuo adulto per l'indicazione principale del farmaco, che costituisce una misura dei giorni di trattamento farmacologico somministrati. Il costo medio è calcolato come rapporto tra la spesa farmaceutica complessiva e il numero di DDD.

Figura 3

Tassi di ospedalizzazione per fasce di età nel 2006
(ricoveri acuti in regime ordinario per mille abitanti)



Fonte: Ministero della Salute, *Rapporto sulle attività di ricovero ospedaliero 2006*.

Figura 4**Indice di concentrazione dei posti letto nei reparti “altamente specialistici” a livello di ASL⁽¹⁾**
(valori percentuali)

Fonte: Schiavone (2008).

(1) Quota di ASL con un indice di concentrazione dei posti letto nei reparti “altamente specialistici” superiore alla mediana nazionale nel 2004. I reparti considerati sono quelli di cardiologia, cardiocirurgia, grandi ustioni, neurochirurgia, neuroriabilitazione e oncematologia, la cui presenza costituisce l’elemento caratterizzante dei cosiddetti “ospedali di riferimento” per il territorio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia nazionale per i Servizi sanitari regionali (Age.Na.S.) (2006), «Ricoveri, personale e spesa delle Aziende e dei presidi ospedalieri», *Monitor*, 2003, 16.
- Alampi A. e Lozzi M. (2009), «Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate», in «Mezzogiorno e politiche regionali», Banca d'Italia, *Seminari e convegni*, 2009, 2, Roma.
- Hofmarcher M.M., Oxley H. e Rusticelli E. (2007), «Improved health system performance through better care coordination», *OECD Health Working Paper*, OCSE, 30, 12 dicembre.
- Istat, (anni vari), «Struttura e attività degli istituti di cura», *Collana informazioni*.
- Istat (1997), «Statistiche sulla sanità», *Collana informazioni*.
- Iuzzolino G. (2008), «Domanda e offerta di servizi ospedalieri. Tendenze internazionali», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*.
- Lozzi M. (2008), «L'assistenza ospedaliera in Italia», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*.
- Ministero dell'Economia (2009), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*.
- Ministero della Salute (anni vari), *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero*.
- (2009), *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza*.
- Sistema informativo sanitario (SIS) (2003), *Conti Economici delle ASL e aziende ospedaliere*.
- Schiavone A. (2008), «L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*.
- WHO (2002), *Hospitals in a changing Europe*, Open University Press.

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Magda Bianco e Paolo Sestito**

I servizi pubblici locali sono stati – com'è noto – interessati negli ultimi vent'anni da un ampio processo di liberalizzazione.

In questo lavoro analizziamo le differenze di performance nell'eterogeneo comparto dei servizi pubblici locali (SPL) tra Mezzogiorno e resto del paese. Lo faremo basandoci su un insieme di lavori svolti in Banca d'Italia, singolarmente già pubblicati¹ ed una cui lettura complessiva abbiamo già fornito in un volume a più mani da noi curato (cfr. Bianco e Sestito, 2010).

Pertanto, più che sui dettagli dei differenziali nella performance per i singoli settori – per i quali si rimanda alle pubblicazioni appena citate – ci concentreremo sulle possibili ragioni di quello che appare essere un generalizzato gap di performance a sfavore del Mezzogiorno. Tenuto conto dei tentativi di riforma del comparto avviati in Italia sin dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, ci chiederemo in particolare perché, in un quadro generalizzato di criticità di questi tentativi di riforma, il Mezzogiorno stia oggi “peggio”.

Il quesito ci pare rilevante non solo perché la performance in tale comparto è un significativo indicatore delle difficoltà del Mezzogiorno, tra l'altro direttamente rilevante nel deprimere il benessere di chi risiede in quelle regioni e l'attrattività complessiva di queste ultime, anche come possibile localizzazione di nuove attività economiche. Il quesito è rilevante anche perché le riforme avviate ma tuttora incompiute dei SPL sono un esempio di una politica nazionale che non solo presenta criticità a livello nazionale, ma che è anche stata per molti aspetti poco attenta alle specificità del Mezzogiorno.

1. Le direttrici dei processi di riforma avviati (e tuttora incompiuti) ed i risultati concreti

Rimandando per maggiori dettagli ai lavori citati, si può sinteticamente osservare come le diverse riforme avviate abbiano tentato di muoversi lungo tre direttrici.

La prima era quella della separazione della fornitura del servizio, da affidare a una logica industriale-imprenditoriale (non necessariamente a “privati”), dalla regolazione e programmazione dello stesso servizio, di stampo invece pubblicistico.

All'interno della fornitura del servizio si intendevano introdurre meccanismi e logiche concorrenziali, in particolare – ove la concorrenza nel mercato non fosse stata possibile – la cosiddetta concorrenza *per* il mercato, in cui cioè diversi concorrenti potenziali fossero in gara tra di loro per acquisire il diritto a servire una certa popolazione, in un determinato territorio e per un certo periodo di tempo. A questi meccanismi concorrenziali era implicitamente affidata un'azione di stimolo, verso un miglioramento della qualità e dei costi, quindi dell'efficienza del servizio.

Una terza direttrice importante era infine quella dell'introduzione, sia pur gradualmente e parzialmente, di un principio di copertura attraverso tariffa dei costi pieni del servizio.

Sui ritardi e le incongruenze nel perseguimento di queste direttrici si rimanda ai lavori citati, che contengono anche una descrizione dei risultati effettivamente conseguiti, in termini di

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

¹ Cfr. Bentivogli (2008), Bentivogli et al. (2008a), Bentivogli et al. (2008b), Benvenuti e Gennari (2008), Bianco et al. (2008), Chiades e Torrini (2008), Giacomelli (2008), Iuzzolino (2008), Lozzi (2009), Schiavone (2008), Sabbatini (2008), Zollino (2008).

performance del servizio fornito. Qui ci limiteremo a brevi cenni e pochi sintetici indicatori, esemplificativi dei risultati complessivi, soprattutto dal punto di vista delle differenze territoriali.

La tavola 1 considera la gestione dei rifiuti, concentrandosi sulle modalità di raccolta e smaltimento degli stessi. Tali indicatori ben colgono la performance nel settore perché l'obiettivo era quello di aumentare la quota di raccolta differenziata e ridurre lo smaltimento in discarica. La tavola evidenzia come vi siano stati miglioramenti nella raccolta differenziata ma, aspetto particolarmente significativo dal nostro punto di vista, i risultati siano stati soddisfacenti nel Centro Nord, molto meno nel Mezzogiorno. Quanto allo smaltimento dei rifiuti – la fase successiva, intrinsecamente connessa a quella della raccolta, il che pone un problema di connessioni tra queste due fasi della filiera dei rifiuti – l'indicatore sintetico evidenzia come lo smaltimento in discarica rimanga ancora la modalità prevalente, in particolare nel Mezzogiorno.

La figura 1 considera il servizio idrico, riportando come indicatore di performance un indice di dispersione fisica dell'acqua immessa in rete. Si tratta di un indicatore che si concentra di fatto sullo stato e l'efficienza delle infrastrutture fisiche, che pure mostra divari significativi a sfavore del Mezzogiorno. Si noti che il Mezzogiorno apparirebbe in ritardo anche ove si considerasse la capacità amministrativa di fatturare e ricevere effettivamente il pagamento dell'acqua fatturata, che è un altro aspetto anch'esso rilevante della tenuta del comparto.

Quanto ai trasporti pubblici locali, nella figura 2 consideriamo innanzitutto quanto lo spirito delle riforme sia stato effettivamente implementato: viene proposto un indice complessivo di liberalizzazione, che tiene conto di diversi aspetti delle modalità di regolazione del servizio (natura pubblica o privata del socio di maggioranza, proprietà delle reti e degli impianti, modalità di affidamento). Come si nota, l'indice è, sia pure con alcune eccezioni, sistematicamente più basso nelle regioni del Mezzogiorno.

In generale, un indicatore significativo relativo a questi servizi è la qualità del servizio stesso. Consideriamo qui due aspetti: i servizi ambientali e quelli di mobilità urbana.

I primi (cfr. Figura 3) non riguardano solamente la raccolta ma anche lo smaltimento e altri aspetti del servizio di gestione dei rifiuti (pulizia delle strade, presenza di verde pubblico, ricorso alle energie rinnovabili, ecc.), e sistematicamente, con l'eccezione delle energie rinnovabili, il Mezzogiorno si trova in una situazione peggiore (nella figura più vicino all'origine).

Considerazione analoga vale per la qualità dei servizi di mobilità urbana (cfr. Figura 3), che includono non solo il trasporto pubblico locale in quanto tale, ma anche aspetti relativi alla dotazione di parcheggi di corrispondenza, alla facilità di parcheggio in generale. Ciò che rileva non è solo la fornitura del servizio – da ricondurre a logica industriale – ma anche la qualità della regolazione delle infrastrutture e degli altri aspetti necessari che avrebbe dovuto rimanere pubblica.

La ricerca prende in considerazione anche servizi cosiddetti "sociali", quindi non i servizi pubblici locali classici ("a rilevanza industriale", nella terminologia comunitaria): in particolare abbiamo considerato gli asili nido e i servizi ospedalieri. Con riferimento ai primi, si possono considerare due aspetti. Innanzitutto la disponibilità del servizio (cfr. Figura 4), in secondo luogo la soddisfazione degli utenti effettivi (cfr. Figura 5). Ciò che si nota è che nel Mezzogiorno non solo la disponibilità di servizi è molto inferiore, ma anche la qualità come percepita dagli utenti è assai inferiore.

2. Le ragioni dell'insuccesso: profili generali

Quali sono le ragioni di questo scarso successo? Alcune attengono all'intero disegno riformatorio, come è stato costruito dalla metà degli anni novanta. Ve ne sono altre che sono particolarmente rilevanti nel caso del Mezzogiorno su cui ci si soffermerà maggiormente di seguito.

In primo luogo l'eccessiva incertezza della normativa rilevante, il sovrapporsi di indirizzi di riforma a volte settoriali e a volte generali – con conseguente confusione su quale fosse la normativa vigente – la lunghezza dei periodi transitori e soprattutto il continuo rinvio dei termini inizialmente previsti hanno contribuito a generare un'elevata incertezza normativa. Questa, a sua volta, non solo ha rafforzato chi alla liberalizzazione si opponeva, ma ha anche frenato gli entusiasmi di chi di questa avrebbe potuto e dovuto essere un sostenitore. Ondivaghezza e confusione normativa hanno spesso affievolito l'interesse a entrare nel mercato ed operare innovazioni – in ultima istanza a giocare quel ruolo competitivo implicitamente immaginato nelle ipotesi di liberalizzazione – da parte di nuovi operatori; gli stessi operatori preesistenti hanno visto affievolirsi gli stimoli ad espandersi in altre località, così come a ristrutturarsi nelle localizzazioni e specializzazioni tradizionali.

In secondo luogo, vi è stata una sottovalutazione della potenziale opposizione alle riforme: i processi di liberalizzazione di determinati settori produttivi sono spesso stati ostacolati dalla forza e specificità degli interessi potenzialmente colpiti a fronte della trasversalità e genericità degli interessi che dalle riforme avrebbero tratto beneficio. Nel caso in questione, a guadagnare dai processi di liberalizzazione avrebbero dovuto essere, in linea di principio, la generalità dei cittadini – interessati ad avere servizi meno costosi e/o di migliore qualità – ed i potenziali imprenditori innovatori che, in mercati aperti alla concorrenza, avrebbero potuto trovare nuove opportunità di profitto. Questi ultimi sono però, quasi per definizione, una platea non chiaramente identificabile e mobilitabile fintantoché gli assetti di mercato non siano stati in qualche modo definiti. I benefici per i cittadini-consumatori delle liberalizzazioni erano d'altra parte troppo vaghi e lontani nel tempo per sollecitare l'emergere d'una pressione politica e dell'opinione pubblica in tal senso; molto spesso erano controbilanciati, nell'immediato, dal rischio di aumenti tariffari. Non stupisce perciò che dalla generalità dei cittadini non sia venuto un apprezzamento per i processi di liberalizzazione. Ma l'opposizione alle riforme è venuta anche dagli addetti alle ex municipalizzate: l'Italia è un paese che non ha un sistema sviluppato pienamente di ammortizzatori sociali e la soluzione data al problema spesso è stata quella di porre dei freni al processo di liberalizzazione e industrializzazione del servizio, impedendo che gli esuberanti eventuali venissero a manifestarsi perché non vi erano poi strumenti per gestirli.

Ancora, scarsa attenzione all'opposizione alle riforme è stata posta per quanto riguarda un principio rilevante, quello della copertura dei costi mediante tariffe. Per alcuni di questi servizi, in particolare il servizio idrico, l'implementazione piena e completa del principio avrebbe implicato e ancora oggi implicherebbe un innalzamento delle tariffe. Non stupisce che, essendo le scelte in proposito state di fatto demandate al livello locale, ne sia discesa una diffusa tendenza a procrastinare le riforme. Il rinvio ha molto spesso evitato scelte potenzialmente impopolari, tanto con alcuni utenti del servizio quanto con gli addetti al servizio stesso.

Gli aspetti sinora discussi hanno soprattutto a che fare con l'implementazione delle riforme. Alcuni di essi però riguardano lo stesso disegno degli assetti che il comparto, a regime, avrebbe dovuto assumere: è questo il caso del principio di copertura dei costi pieni del servizio, per il quale in effetti anche a regime l'uso di risorse di origine fiscale – tramite il ricorso a tasse di scopo locali o trasferimenti atti a ripianare la situazione di deficit infrastrutturali esistenti in alcune aree del paese e per talune attività – non sarebbe a priori incongrua rispetto agli obiettivi di riforma ed "efficientamento" del comparto.

Al di là di questo dato, nel disegno a regime, prima sinteticamente delineato parlando delle tre direttrici delle riforme, si prestava inoltre una insufficiente attenzione agli assetti regolatori e insufficiente era anche la considerazione delle peculiarità settoriali.

All'atto pratico è risultato estremamente difficile riformare settori qui accomunati come servizi pubblici locali, ma che sono in realtà estremamente differenziati al loro interno, il che rende

complesso regolarli per via legislativa. Ad esempio con riferimento al settore dei rifiuti, vi sono specificità relative alla filiera che non sempre sono state attentamente considerate nei disegni riformatori iniziali, che immaginavano di separare nettamente la raccolta dallo smaltimento dei rifiuti, vincolando però al tempo stesso lo smaltimento dei rifiuti al trattamento di quanto prodotto e raccolto in loco, col risultato di creare perverse situazioni di monopolio bilaterale (in cui un operatore unico a cui faceva capo la raccolta doveva fronteggiare un operatore spesso nei fatti anch'esso unico a cui avrebbe dovuto competere lo smaltimento)².

La scarsa attenzione alle specificità settoriali si riconnette al più generale problema dell'inadeguata attenzione alla regolazione di secondo livello: solamente in alcuni casi (la distribuzione di gas e energia elettrica) esiste un'autorità nazionale forte e indipendente; in tutti gli altri casi le autorità che pure sono state create sono per lo più deboli e locali, poco "indipendenti" sia rispetto ai gestori – perché poco dotate delle competenze tecniche rispetto alle informazioni che venivano dai gestori – sia rispetto al potere politico locale. Ciò ha senz'altro sfavorito anche l'ingresso di nuovi attori nel sistema.

La debolezza e non terzietà dei regolatori – troppo deboli e troppo locali – si riconnette del resto alla confusione di ruoli che la mancata privatizzazione ha generato in capo all'ente pubblico (locale). L'ente locale è spesso *proprietario (o socio di maggioranza, o comproprietario insieme ad altri enti locali) del gestore*: ciò implica, almeno teoricamente, un interesse alla massimizzazione dei profitti residui della gestione, alla valorizzazione dell'impresa. In questa veste l'ente dovrebbe avere innanzi tutto un obiettivo di efficienza della gestione, con un adeguato rapporto qualità/costi; dovrebbe avere un interesse all'imposizione di tariffe sufficienti a generare profitti; a poter partecipare – come gestore potenziale – a gare ben disegnate in altre località. D'altro canto è difficile per l'ente locale spogliarsi del ruolo di *rappresentante/espressione dell'utenza* e nello stesso tempo *dei dipendenti delle imprese pubbliche di servizi pubblici locali*: in questa veste l'ente ha interessi (a loro volta in alcuni casi confliggenti) da un lato a garantire la qualità del servizio mantenendo tariffe contenute che assicurino la soddisfazione dell'elettorato, dall'altro a evitare effetti occupazionali e/o salariali delle riforme eccessivamente pesanti. In alcuni casi può essere tentato di utilizzare il potere sui gestori per finalità improprie. Infine la riforma ha attribuito agli enti il ruolo (diretto o indiretto) di *regolatore locale*. In questo ruolo, essi dovrebbero fissare schemi tariffari che assicurino ai *provider* monopolisti rendite adeguate a coprire gli investimenti, ma non eccessive; dovrebbero imporre che gli obiettivi di massimizzazione dei profitti dei produttori non siano in conflitto con la qualità del servizio e verificare ex post i livelli qualitativi effettivamente realizzati. Infine nella filosofia delle riforme, i regolatori avrebbero dovuto mirare ad assicurare un reale processo di liberalizzazione, in primo luogo attraverso una corretta supervisione della gestione delle gare. Evidentemente i diversi ruoli sono potenzialmente confliggenti e le evidenze discusse nei lavori citati mostrano come lo siano state nei fatti. Sebbene anche tra i primi due vi sia un potenziale conflitto, il terzo non può che essere esperito in condizioni di terzietà rispetto a politica locale e proprietà.

3. Le specificità del Mezzogiorno

Ma come spiegare, in questo quadro di criticità generali, i gap che caratterizzano il Mezzogiorno?

Un primo dato da ricordare è la generalmente inferiore capacità amministrativa. Le autorità locali, sia pure troppo deboli, in alcune aree del paese sono riuscite a garantire alcuni risultati, per

² L'evoluzione normativa ha poi superato tale principio di separazione tra le due fasi (mantenendo invece il principio dello smaltimento in loco dei rifiuti). Per maggiori dettagli sul tema, che non abbiamo qui lo spazio per affrontare, si rimanda al citato Chiades e Torrini (2008).

esempio con riferimento al passaggio a un servizio idrico che fosse integrato (cfr. Figura 6): unificazione del servizio tra acque bianche e acque nere, all'interno di un'area territoriale ottimale che tenesse conto della realtà orografica dei bacini da servire ecc. Questi risultati sono spesso stati inferiori nel Mezzogiorno, generalmente a causa di una minore capacità amministrativa.

Anche relativamente alle opposizioni alle riforme, esse sono state maggiori nel Mezzogiorno innanzi tutto perché erano peggiori le infrastrutture da rimodernare (ad esempio la rete idrica); maggiori i gap da colmare in termini di copertura dei costi con tariffe (che nei dieci anni passati non solo sono in buona parte rimasti, ma che spesso, almeno in termini differenziali, sono nel Mezzogiorno peggiorati). In generale le vecchie municipalizzate erano particolarmente inefficienti nel Mezzogiorno. La figura 7 sintetizza ad esempio il rapporto tra i ricavi dal traffico e i costi totali delle municipalizzate che gestivano i trasporti pubblici locali nel 1996: il Mezzogiorno era assai distante dal Nord. Il miglioramento di efficienza da ottenere, anche mediante la riduzione degli esuberanti e/o gli incrementi tariffari necessari, era perciò nel Mezzogiorno molto più ampio; le opposizioni da superare sono state quindi più forti.

Nel Mezzogiorno, meno spesso che altrove, sono inoltre emersi dei potenziali innovatori. In tali comparti comunque la maggior parte degli operatori era ed è costituito da imprese con esperienze in questi stessi comparti (ex-municipalizzate) o in comparti affini. L'emergere di attori nuovi, che hanno cercato di incarnare una logica industriale di fornitura del servizio, è avvenuto con maggiore frequenza al Nord per due motivi. Il primo è che in generale le municipalizzate di quelle regioni partivano da condizioni di maggiore solidità e di minore asservimento alla politica locale della propria cultura aziendale. Il secondo è che, per ragioni essenzialmente storiche, è nel Centro Nord che queste imprese "locali" erano operanti in settori, quelli energetici, in cui vi era disponibilità di profitti e di risorse anche per investimenti aggiuntivi. Nel Mezzogiorno questi comparti erano prevalentemente affidati al monopolista nazionale e non a imprese locali; pertanto sono mancati gli operatori che avrebbero dovuto interpretare quella logica industriale in misura maggiore al Sud (cfr. Tavola 2).

Quanto infine ad uno dei problemi più generali discussi nel paragrafo precedente, quello legato al finanziamento delle infrastrutture, è da considerare che il gap infrastrutturale da affrontare era ed è nel Mezzogiorno più ampio, in particolare nel comparto dello smaltimento dei rifiuti (cfr. Figure 8 e 9) e in quello del servizio idrico.

4. Conclusioni

La lettura che abbiamo dato in queste brevi pagine collega le specificità del Mezzogiorno a una serie di criticità generali dei processi di riforma dei SPL. Soprattutto, essa chiarisce come la questione non sia tanto quella, un poco astratta e spesso ideologica, relativa alla privatizzazione o meno. In realtà sancire il principio della gara per l'affidamento del servizio (ché di questo si tratta quando si parla della cosiddetta privatizzazione), può non essere sufficiente se non vengono affrontati i problemi che abbiamo elencato – in particolare quello di dimensione e spessore delle autorità di regolazione, che sono rimaste (tranne che nel caso dell'energia) troppo deboli e troppo locali, e quello relativo al fatto che l'ente locale è stato e continua ad essere un "attore con troppi ruoli" e troppo poco regolatore terzo.

È alla luce di queste considerazioni generali che occorre anche valutare i passi compiuti di recente, in particolare con il decreto Ronchi. La direzione appare quella giusta, perché è importante ribadire e precisare meglio rispetto a quanto non sia stato fatto in passato quale sia la direttrice di marcia di riforme che, come detto, hanno avuto andamenti eccessivamente zigzaganti nel corso del tempo. Tuttavia, permangono entrambe le criticità prima ricordate, questioni del resto difficilmente

affrontabili in via legislativa e che richiedono un rafforzamento delle capacità di regolazione, superando i limiti di una regolazione troppo debole e troppo locale.

Se una considerazione aggiuntiva deve farsi con riferimento al Mezzogiorno, essa attiene alla questione del come tenere conto della dotazione infrastrutturale estremamente disomogenea ereditata dal passato.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Gestione dei rifiuti: indicatori di efficacia per regione nel 2006
(numero indice: Italia=100 e valori percentuali)

Indice di prevenzione ⁽¹⁾	% di raccolta differenziata ⁽²⁾	% di smaltimento in discarica ⁽²⁾
Trentino A.A.	81,4	Trentino-Alto Adige 49,1
Lombardia	83,8	Veneto 48,7
Friuli Venezia Giulia	84,1	Lombardia 43,6
Veneto	84,2	Piemonte 40,8
Molise	85,7	Emilia-Romagna 33,4
Basilicata	87,0	Friuli Venezia Giulia 33,3
Piemonte	90,9	Valle d'Aosta 31,3
Valle d'Aosta	96,3	Toscana 30,9
Marche	102,4	Umbria 24,5
Lazio	104,6	Sardegna 19,8
Sardegna	106,9	Marche 19,5
Abruzzo	107,6	Abruzzo 16,9
Liguria	109,0	Liguria 16,7
Calabria	109,2	Campania 11,3
Emilia-Romagna	112,0	Lazio 11,1
Campania	114,2	Puglia 8,8
Puglia	116,4	Calabria 8,0
Toscana	122,6	Basilicata 7,8
Sicilia	123,3	Sicilia 6,6
Umbria	123,6	Molise 5,0
		Sicilia 93,7

Fonte: Chiades, Torrini (2008). Elaborazioni su dati Apat e Istat.

(1) Media semplice degli indici relativi alla produzione pro capite e in rapporto al PIL (Italia=100). Valori più bassi segnalano un maggiore grado di prevenzione. L'indicatore è influenzato da variabili di natura economica come la rilevanza delle presenze turistiche sul territorio o regolamentare (grado di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani). - (2) Rispetto al totale dei rifiuti prodotti. - (3) Comprende i rifiuti in attesa di destinazione finale presso i siti di stoccaggio che, ai sensi della direttiva 99/31/CE, sono considerati come impianti di discarica.

Tavola 2

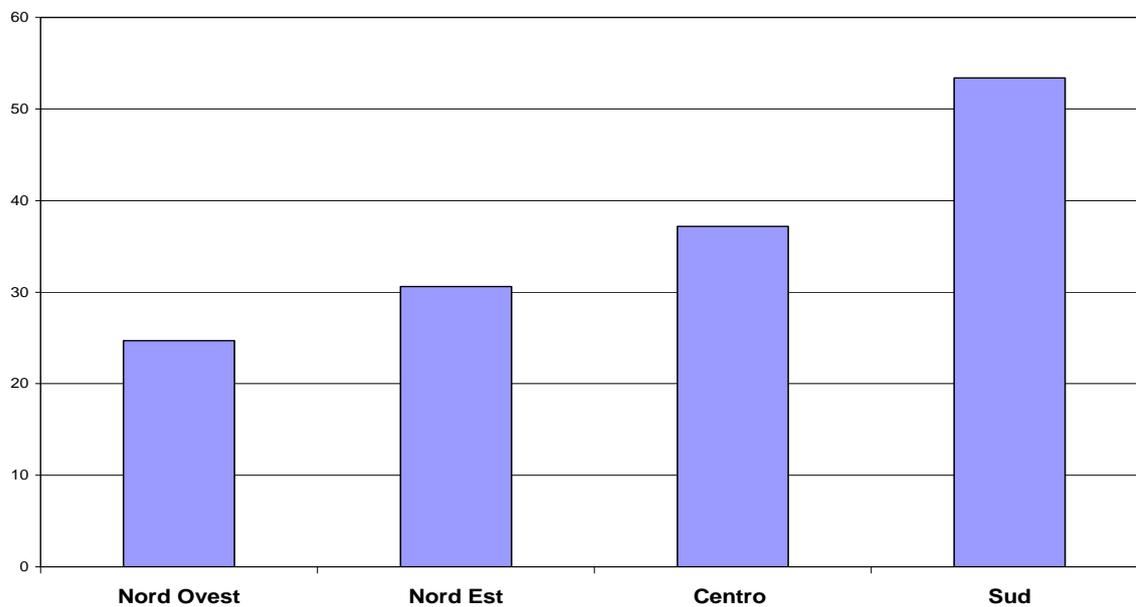
Grandi imprese dei servizi pubblici locali: origini e anno di quotazione

	Anno di fondazione	Anno di quotazione
AEM Milano	1910	1998
ASM Brescia	1908	2002
AEM Torino	1907	
AMGA Genova		2000
ACEA Roma	1909	1999

Fonte: Bianco, Mele e Sestito (2008).

Figura 1

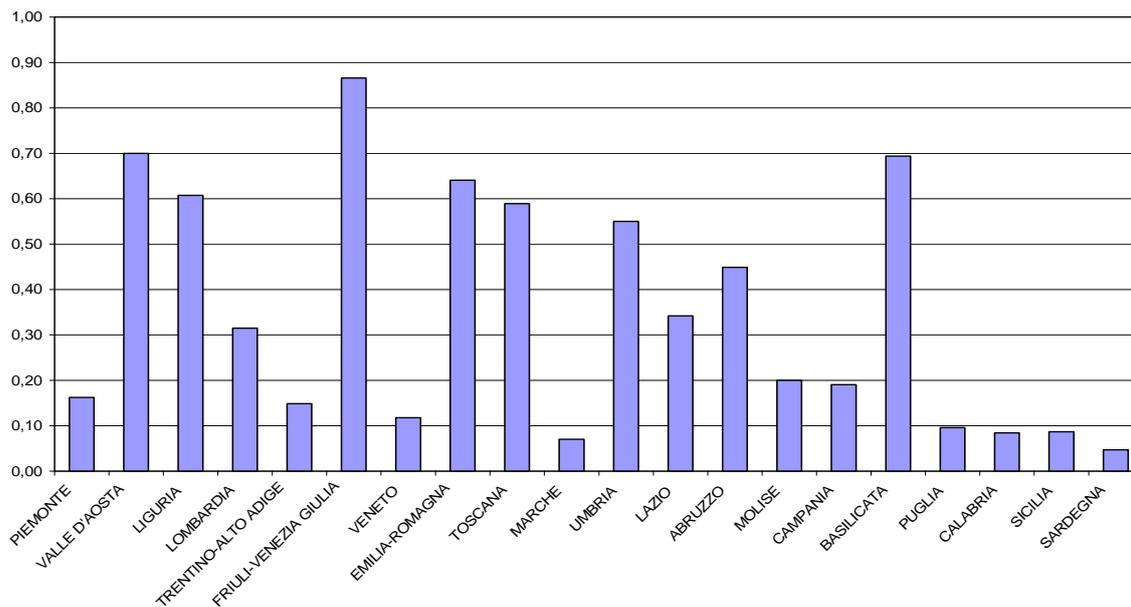
Settore idrico: acqua dispersa/ acqua immessa
(valori percentuali)



Fonte: Benvenuti e Gennari (2008).

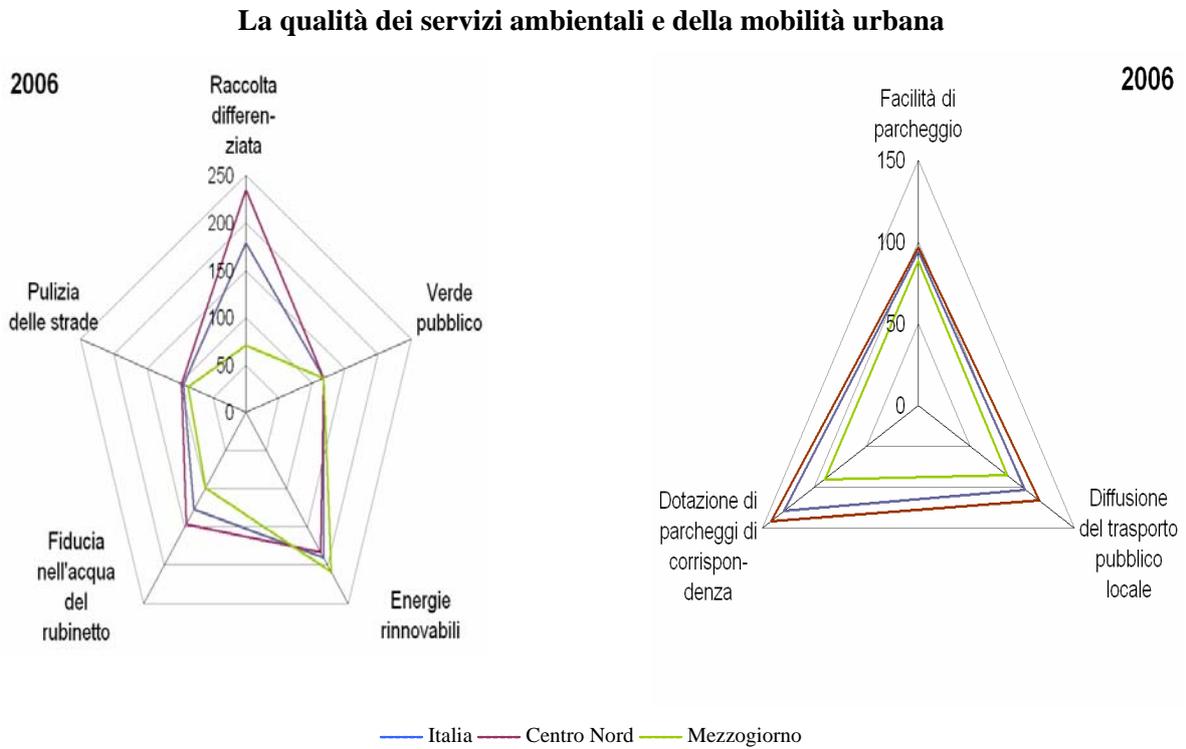
Figura 2

Trasporti pubblici locali: indice di liberalizzazione



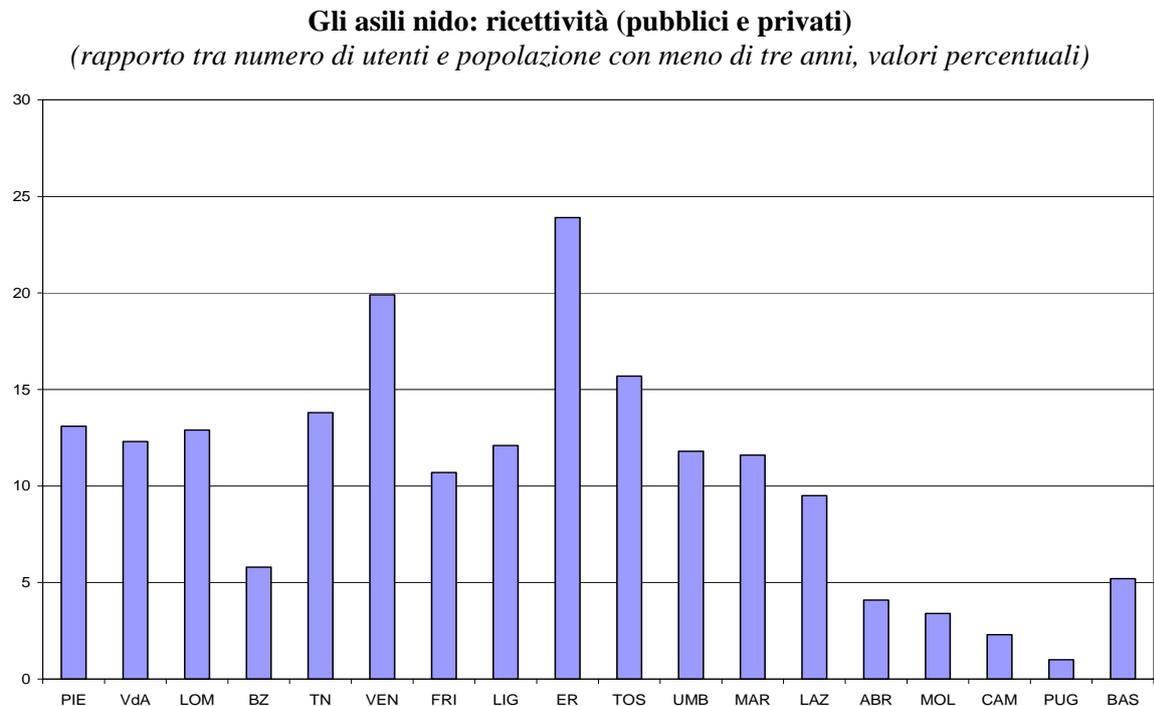
Fonte: Bentivogli, Cullino e Del Colle (2008).

Figura 3



Fonte: Rasso e Saporito (2008).

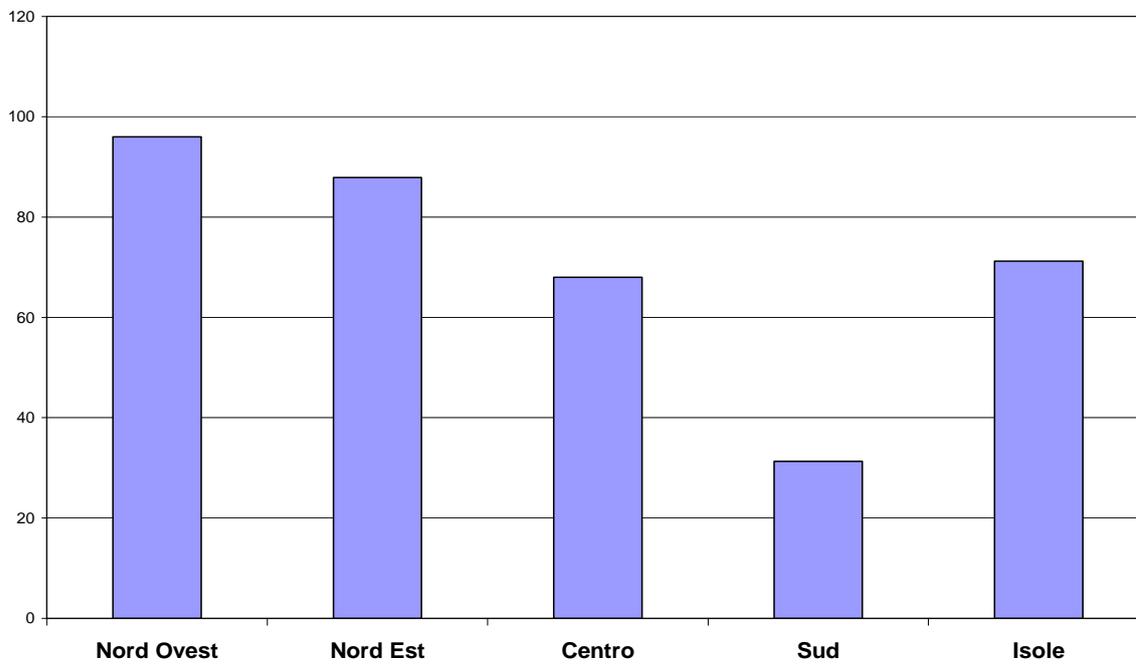
Figura 4



Fonte: Zollino (2008).

Figura 5

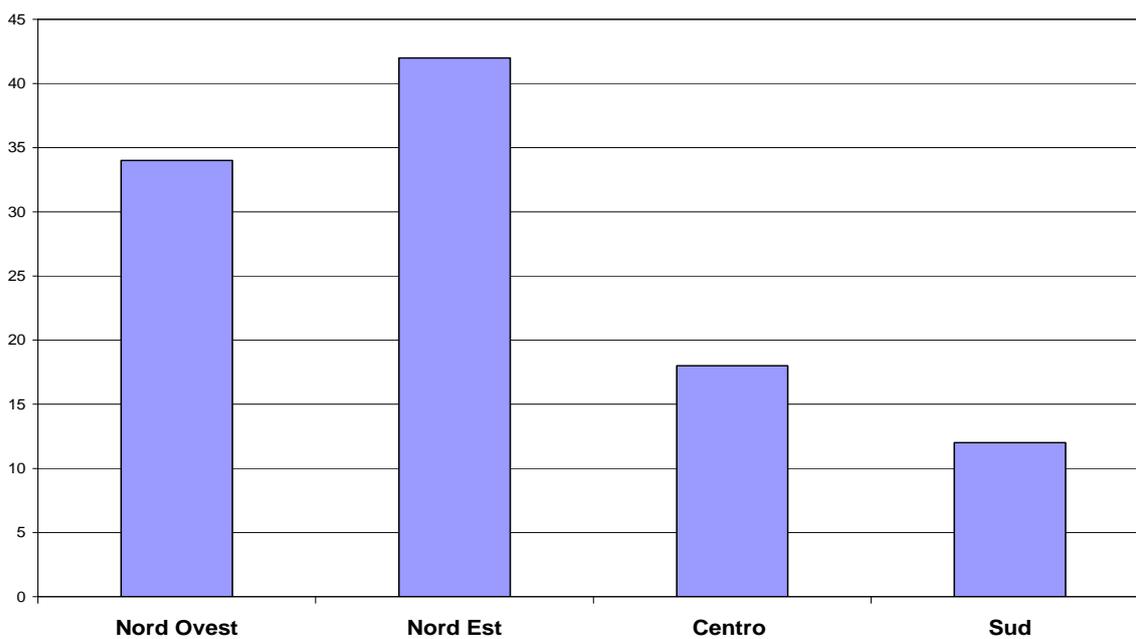
Gli asili nido: grado di soddisfazione delle famiglie utenti
(valori percentuali di famiglie che dichiarano un grado di soddisfazione alto e medio alto)



Fonte: Zollino (2008).

Figura 6

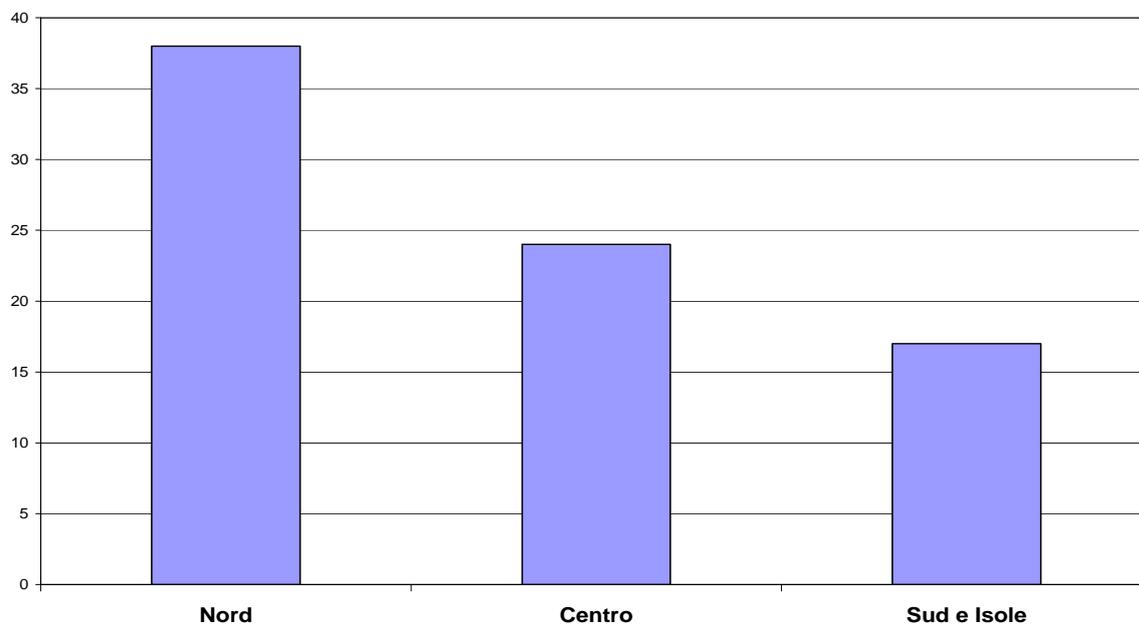
Affidamenti del servizio idrico integrato a fine 2006
(numero di affidamenti effettuati)



Fonte: Benvenuti e Gennari (2008).

Figura 7

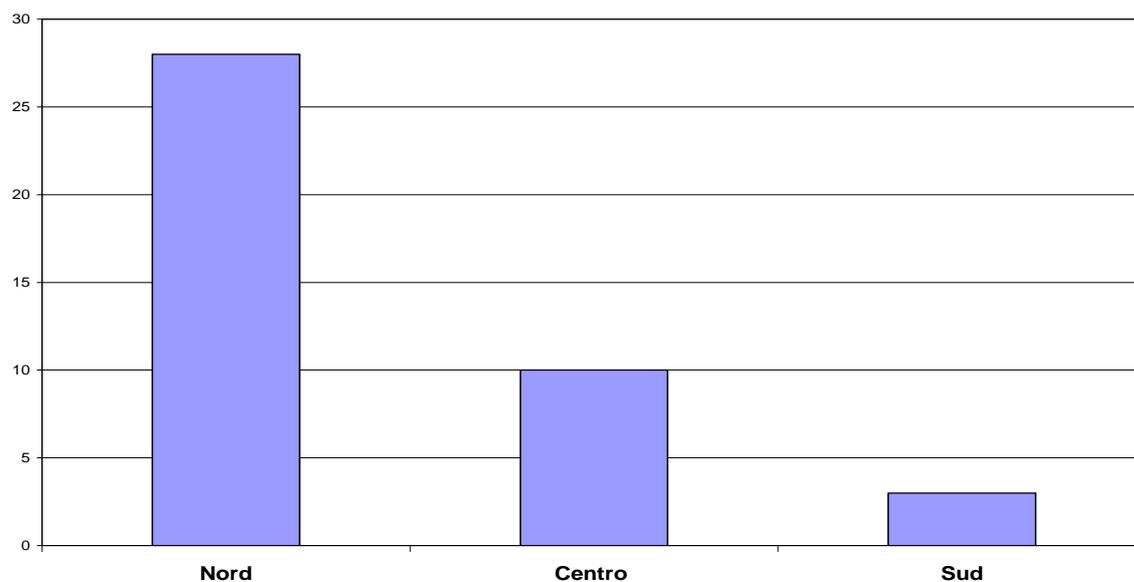
Trasporti pubblici locali: ricavi dal traffico/costi totali (1996)
(valori percentuali)



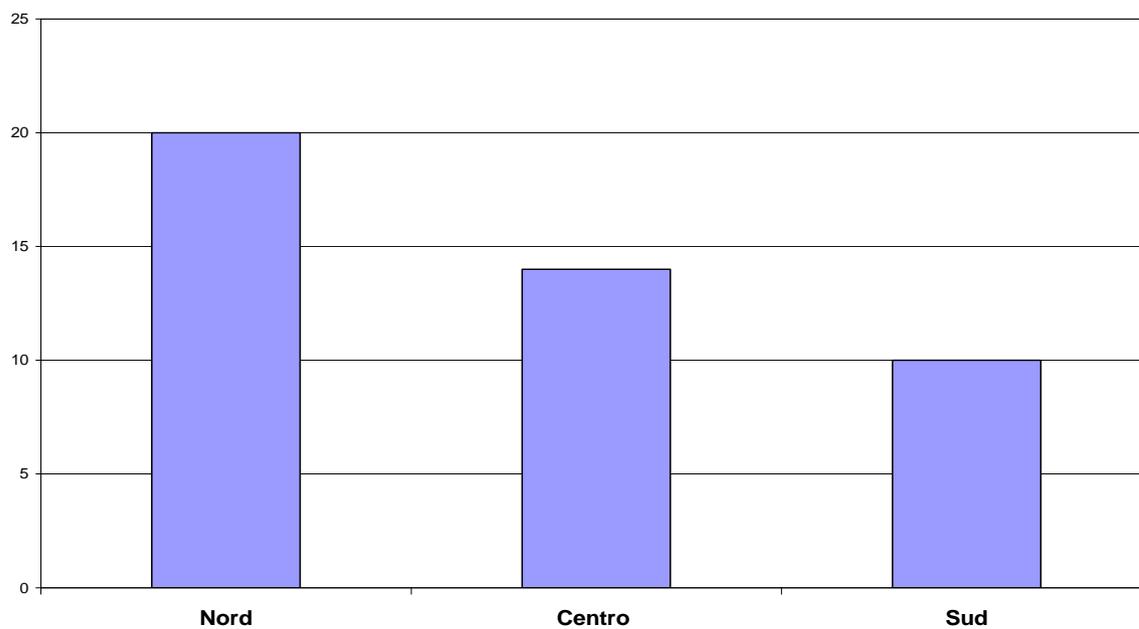
Fonte: Bentivogli, Cullino e Del Colle (2008).

Figura 8

**Impianti per incenerimento
di rifiuti urbani e di combustibile da rifiuti**
(numero di impianti)



Fonte: Apat (2007).

Figura 9**Impianti attivi per il trattamento meccanico e biologico dei rifiuti indifferenziati**
(numero di impianti)

Fonte: Apat (2007).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Apat-ONR (2007), *Rapporto rifiuti 2006*, Roma.
- Bentivogli C. (2008), «Il servizio di taxi e di noleggio con conducente dopo la riforma Bersani: un'indagine sulle principali città italiane», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 24.
- Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D.M. (2008), «Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 20.
- Bentivogli C., Panicara E. e Tidu A. (2008), «Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 25.
- Benvenuti M. e Gennari E. (2008), «Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 23.
- Bianco M. e Sestito P. (2010), *I servizi pubblici locali. liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, il Mulino, Bologna.
- Bianco M., Mele D. e Sestito P. (2008), «Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 26.
- Chiades P. e Torrini R. (2008), «Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 22.
- Giacomelli S. (2008), «La distribuzione di gas naturale in Italia: l'attuazione della riforma e i suoi effetti», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 21.
- Iuzzolino G. (2008), «Domanda e offerta di servizi ospedalieri. Tendenze internazionali», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 27.
- Lozzi M. (2009), «L'assistenza ospedaliera in Italia», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 28.
- Rassu R. e Saporito G. (2009), «I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2, Roma, pp. 383-420.
- Schiavone A. (2008), «L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 29.
- Sabbatini D. (2008), «I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 19.
- Zollino F. (2008), «Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia: i fattori di offerta e di domanda», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 30.

DISCUSSIONE

*Massimo Bordignon**

Ringrazio innanzitutto la Banca d'Italia per l'invito personale, ma soprattutto per avere avuto l'idea di organizzare il convegno e per lo sforzo, anche di risorse umane, svolto nel predisporre le ricerche che siamo qui chiamati a commentare. Da troppo tempo si è smesso di affrontare il Mezzogiorno come un problema nazionale, quasi si trattasse di un problema solo locale, e da troppo tempo, al di là delle rituali dichiarazioni di prammatica, lo si è ridotto ad un puro problema distributivo, dimenticandosi del problema dello sviluppo e del suo impatto sul paese. Il convegno ha il merito di riproporre il tema nelle sue giuste dimensioni e nell'inserirlo, appunto, nel contesto del più generale problema di politica economica per il paese.

Per quello che mi riguarda, vorrei limitarmi, dato anche lo scarso tempo a disposizione, a proporre qualche commento sulle relazioni e a cercare di inquadrare il problema della politica per il Mezzogiorno nel contesto più generale del federalismo fiscale, nelle more dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, approvata, con sostegno largamente bipartisan, nel maggio del 2009. In particolare, cercherò di domandarmi a che condizioni può questo processo rappresentare un'opportunità e non solo un rischio per il Mezzogiorno.

Prima di iniziare, mi si permetta una sola notazione generale. Nel leggere le relazioni predisposte dall'ufficio studi della Banca, è difficile sfuggire alla sensazione che il Mezzogiorno si presenti come uno specchio fedele dell'intero paese. Gli stessi problemi (le carenze nell'attuazione del principio di legalità, l'inefficienza della Pubblica amministrazione, le imprese piccole e localizzate su settori tradizionali, i mercati asfittici), solo ingigantiti, come se visti attraverso una lente d'ingrandimento. Anche per questo appare difficile pensare al Mezzogiorno come di altro rispetto al resto dell'Italia e che richieda dunque interventi che sono qualitativamente diversi da quelli che sono comunque necessari per il paese. Una possibile eccezione può essere rappresentata dalla presenza della criminalità organizzata, che è molto più forte (o almeno così sembra) nelle aree del Mezzogiorno. Ma se è così, è un peccato che le relazioni della Banca d'Italia non abbiano pensato di coprire anche questo aspetto, non solo in termini quantitativi ma anche ponendosi appunto la domanda se in una zona ad alta intensità mafiosa l'intervento di politica economica non debba essere disegnato in modo diverso che nel resto del paese. Dirò qualcosa su questo nel seguito dell'intervento.

Ad ogni modo, il Mezzogiorno rappresenta un terzo del paese e presenta risorse sotto-utilizzate molto maggiori; difficile che il paese nel suo complesso possa riprendere un sentiero di crescita senza il Sud. La domanda è come. Cosa ci dicono le relazioni a questo proposito?

1. Le relazioni

Quello che le relazioni illustrano è la presenza di una peggiore qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno, indipendentemente dalla funzione analizzata e dal livello di governo che la svolge:

* Università Cattolica di Milano.

Questo breve articolo riprende i contenuti del mio intervento alla riunione della Banca d'Italia di commento alle relazioni. Ho volutamente evitato di trasformare un intervento in un saggio autonomo.

- Nel caso dell'istruzione (cioè di una funzione prevalentemente *statale*), si osserva una minore *quantità*, nel senso di una partecipazione alla popolazione scolastica per fasce d'età minore (anche se convergente) rispetto al resto del paese, ma soprattutto una *qualità* molto peggiore, anche al netto di controlli sul background socio-economico della popolazione studentesca. In una parola, il Sud presenta livelli medi degli apprendimenti inferiori alla media nazionale ed una maggiore varianza interna;
- Nel caso della sanità (una funzione prevalentemente *regionale*) siamo di fronte ad un vero e proprio "modello perverso", caratterizzato da maggiore spesa, peggiore qualità dei servizi, peggiore amministrazione, diffusa inappropriatazza delle prestazioni, minore soddisfazione dei cittadini, etc.;
- Nel caso dei servizi pubblici locali (una funzione prevalentemente *locale*), si osserva una peggiore qualità, per acqua, trasporti, rifiuti, asili nido, elettricità. Minore copertura costi, più inefficienze, peggiori servizi, minore capacità di approfittare delle aperture normative nazionale e così via.

E se si continuasse si osserverebbe anche una peggiore qualità in altre funzioni (per es. giustizia civile, maggiore litigiosità, tempi più lunghi) che conducono anche a un accesso al credito più costoso al Sud.

Dal mio punto di vista, il risultato forse più preoccupante è quello relativo all'istruzione. Nel caso della sanità per esempio, i risultati segnalano maggiori insoddisfazioni e più sprechi, ma almeno i dati aggregati di output (vita attesa alla nascita, percentuale di persone in buona salute, etc.) non appaiono molto diversi tra Nord e Sud. E per le patologie serie si può sempre prendere un treno, magari finanziato dalla stessa regione di provenienza. È certamente inefficiente, ma tollerabile su un piano di equità. Viceversa, nel caso dell'istruzione, non si può mandare a scuola un bambino in un'altra regione. Dunque livelli differenziati di offerta di servizio si traducono anche in forti violazioni nell'*equità delle opportunità*; davvero in questo caso nascere 100 km più a sud può fare una differenza in termini di opportunità di vita, e questo è intollerabile in una collettività nazionale. E non è solo un problema di equità; davvero si può pensare di crescere con le Isole che presentano risultati nelle rilevazioni PISA pari a quelle della Thailandia, quanto tutta la letteratura moderna suggerisce l'esistenza di una forte correlazione tra livelli di apprendimento e crescita economica? Dico questo anche perché, in presenza di risorse scarse, queste considerazioni suggeriscono una prioritizzazione degli interventi; se ho a disposizione 100 milioni di euro, meglio investirli per pagare dei docenti in più o nella costruzione di una strada? E in un ambiente caratterizzato da presenza mafiosa, quale dei due interventi, la strada o gli extra stipendi, sono più facilmente permeabili alla malavita organizzata?

2. Perché?

Ma la domanda più importante è perché si osservano queste differenze. Ecco una lista di possibili spiegazioni che appaiono più o meno esplicitamente nelle relazioni e nel più generale dibattito sul tema.

- È un problema di risorse insufficienti?
- È un problema di efficienza diversa dei governi?
- È un problema di interventi nazionali mal congegnati?
- È il risultato della discrasia tra spesa locale e finanziamento locale?

- È il risultato di livelli diversi di capitale sociale?
- Oppure si tratta di semplicemente di mercati che non vengono lasciati funzionare (per esempio, retribuzioni non in linea con la produttività)?

Vediamo queste ragioni una a una.

2.1 Risorse?

La risposta è qui: “dipende”. In realtà, c’è una sorta di “regola del pollice” che aiuta a inquadrare il problema. Laddove il finanziamento è prevalentemente nazionale, le risorse (in termini pro capite) sono più o meno uguali, se non superiori al Sud; laddove il finanziamento è prevalentemente locale, le risorse sono inferiori rispetto al Centro Nord.

Per esempio per quanto riguarda la sanità, la spesa pro capite è superiore al Nord; tuttavia, anche solo correggendo per la mobilità dei pazienti e la complessità dei servizi offerti, la spesa pro capite risulta essere più elevata al Sud¹. Per l’istruzione, la spesa statale per studente (sostanzialmente, personale) è più o meno la stessa, se non più elevata al Sud; viceversa la spesa locale nella scuola è minore al Sud. La spesa per gli asili nidi, una funzione locale, è invece nettamente inferiore al Sud. E si potrebbe continuare. Certo, questa è prevalentemente spesa corrente; e c’è probabilmente anche un problema di divari infrastrutturali; ma non sappiamo bene quanto è rilevante davvero questa differenza. Per esempio, nel campo dell’istruzione non si è mai riusciti a capire (perché non ci sono dati) se c’è e quanto è rilevante la differenza nella qualità degli edifici scolastici. Comunque, con tutti i distinguo, non appare che le risorse siano il problema fondamentale².

2.2 Governi locali meno efficienti?

Questo appare molto probabile; ed abbiamo ora anche qualche indicatore quantitativo, come l’indice Formez o il lavoro di Arpaia et al. (2009) che conferma questo giudizio. Per esempio, mi ha impressionato molto un dato riportato in un recente lavoro di Nerina Dirindin, che mostrava come il primo piano regionale sanitario sia stato approvato nelle regioni del Sud con quasi dieci anni di ritardo rispetto al Nord. C’è cioè non solo un problema di malaffare, presente anche al Nord, in un campo come la sanità dove circolano molti soldi, ma anche di insufficiente capacità amministrativa, che conduce a eccessi di spesa. Naturalmente, non si tratta solo di inefficienza gestionale, ma di incentivi distorti del personale politico-amministrativo, un punto su cui ritorno più avanti.

2.3 Interventi mal congegnati?

Questo è certo; manca in tutti i settori una programmazione per obiettivi della spesa pubblica nazionale, che richiede necessariamente anche una valutazione continua della qualità della spesa e del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questa mancanza di programmazione/verifica si è rivelata particolarmente grave al Sud, che presenta una situazione di partenza molto peggiore. In

¹ Non sono sicuro che introdurrei anche la differenza nell’età media tra regioni, come fanno gli autori Banca d’Italia, perché mi pare un indicatore meno oggettivo di bisogni differenziati. Naturalmente il divario a favore del Sud in termini di spesa si amplierebbe ancora di più se considerassimo anche questa differenza.

² Questa è la conclusione raggiunta nelle relazioni anche rispetto all’intervento eccezionale sul Mezzogiorno, dove si osserva che le dimensioni delle risorse trasferite al Sud con la nuova politica regionale negli ultimi dieci anni non sono molto diverse da quelle garantite con la Cassa per il Mezzogiorno nei decenni precedenti.

Italia, il settore pubblico si preoccupa molto di quanto si spende, molto poco del come e del perché. Da questo punto di vista, con tutti i suoi limiti, molto c'è da imparare dalla esperienza della nuova politica regionale che della programmazione per obiettivi, della verifica e dell'incentivazione ha fatto il suo trademark.

2.4 *Capitale sociale?*

Difficile rispondere a questa domanda, perché confesso di non capire bene cosa sia il capitale sociale e non so bene cosa si dovrebbe fare, anche una volta si scoprisse che la ragione del divario Nord Sud sta nel diverso *endowment* di capitale sociale, visto che questo dipende da incrostazioni storiche di lungo periodo e certamente non aggredibili in tempi brevi con gli strumenti della politica economica (con l'eccezione, forse, dell'istruzione). Certo, c'è l'impressione che ci sia nel Sud una *voice* minore, un minore controllo e anche minori richieste dei cittadini nei confronti dei propri governi. Per esempio, di fronte ad un dato come quello dei parti cesarei, un noto indicatore di inappropriatazza nei servizi sanitari, che sono più che doppi in certe regioni del Sud rispetto alla media nazionale, alcune domande vengono spontanee. In particolare, capisco bene perché medici e ospedali possano avere incentivi a prediligere parti cesarei piuttosto che parti naturali; non capisco bene perché di fronte a dati tanto fuori linea (il 60 per cento dei parti in Campania sono cesarei), le donne accettino questo stato di cose e non si ribellino. Non ho nessuna prova, ma ho l'impressione che le cose andrebbero diversamente al Centro Nord, se qualche giornale pubblicasse dati analoghi a quelli della Campania.

2.5 *Retribuzioni non in linea con le differenze nella produttività?*

Gli ultimi studi disponibili (sempre un risultato dei lavori Banca d'Italia) sembrano suggerire che qui ci sia una possibile parte della spiegazione. La differenza nei salari effettivi nel settore privato sembra in grado di compensare perfettamente le differenze nel costo della vita (attorno al 16 per cento), non le differenze nei livelli di produttività. Ancora più serie le differenze nei salari pubblici, che sono sostanzialmente uniformi sul territorio nazionale, nonostante i divari nel costo della vita. Questo è un problema perché induce a distorsioni nelle scelte lavorative delle persone e nell'allocazione territoriale dell'impiego pubblico per i servizi nazionali, che tra parentesi spiega perché ci sia quel risultato di uniformità o in alcuni casi di eccesso della spesa al Sud per i servizi nazionali. Vinto un concorso nazionale, le differenze nei salari reali spingono i lavoratori del settore pubblico di origine meridionale a rientrare nei territori di provenienza, gonfiando la spesa pubblica in questi territori senza ritorni in termini di efficienza.

3. **Come ne usciamo?**

Data l'analisi, la domanda è come ne usciamo? In particolare, visto che a questa domanda mi è stato chiesto di rispondere, il federalismo fiscale stile legge delega 42/2009 ci aiuta a risolvere il problema oppure no? Credo che la risposta sia forse sì, se la sfruttiamo bene, no, altrimenti. Credo anche che a differenza di quanto molti commentatori temono, il rischio vero non stia tanto in un taglio delle risorse verso il Mezzogiorno, quanto in un aumento dei divari. Il rischio cioè di un Mezzogiorno abbandonato a se stesso, sempre più problema locale piuttosto che emergenza nazionale. Fatemi anche dire che ho qualche dubbio poi che la legge delega verrà attuata davvero, perché vedo poche forze veramente interessate.

Ma innanzitutto cosa prevede la legge? In sintesi:

- Maggiori finanziamenti con risorse provenienti dal territorio;
- Più precisa definizione delle funzioni svolte dai diversi governi, e tra queste funzioni quali restano comunque “protette” anche da un punto di vista finanziario e quali no;
- Nuovi criteri per redistribuzione risorse (costi standard) e per la perequazione infrastrutturale;
- Nuovi rapporti tra governi (controlli, incentivi e sanzioni);
- Maggiore autonomia gestionale.

Due rapide battute su questi punti:

3.1 Più risorse provenienti dal territorio;

Detto che finora gli interventi governativi sono andati nella direzione opposta (abolizione ICI prima casa; blocco addizionali tributi regionali etc.), una corretta definizione delle tipologie di risorse tributarie da attribuire ai territori potrebbe aiutare a migliorare i problemi. Differenze nella attribuzione delle risorse possono essere risolte ex post con i trasferimenti perequativi; ma certo, se si riesce a evitarle ex ante, con una corretta definizione delle risorse, è meglio. Da questo punto di vista, aver deciso di fondare l'autonomia tributaria delle regioni su un'imposta sul valore aggiunto e su una addizionale sull'Irpef può non essere stata un'idea particolarmente intelligente. Ma non c'è da farsi particolari illusioni in questo campo. Le differenze nelle basi imponibili potenziali sono talmente forti che non esiste soluzione tributaria possibile; la Calabria non sarà mai in grado di finanziarsi la sanità da sola, figuriamoci gli altri servizi. La conclusione è che il Sud resterà comunque dipendente dai trasferimenti dal Centro Nord; e tutti i problemi che potenzialmente si associano a questa situazione (vincoli di bilancio soffice, irresponsabilità finanziaria) resteranno invariati.

3.2 Nuovi criteri fondi perequativi, nuova definizione funzioni locali, perequazione infrastrutturale

Non è chiaro che cosa succederà con l'attivazione di tutte le complicate norme previste dalla legge in questo campo. Mi aspetterei, a seguito della standardizzazione, riduzioni delle risorse in alcuni settori (sanità, scuola), con compensazioni però su spesa locale e per infrastrutture, a seguito delle modifiche nei vincoli legislativi. In sostanza, non mi aspetto grandi differenze nel complesso delle risorse che fluiranno al Sud, mi aspetto possibili modifiche nella composizione dei trasferimenti. È possibile che la standardizzazione dei costi dei servizi conduca ad una spinta verso l'efficienza ma tutto dipenderà da come si effettuerà.

3.3 Nuovi rapporti tra governi, con previsione sanzioni (perdita sovranità, ineleggibilità) per inefficienza finanziaria e offerta servizi essenziali insufficiente

La legge prevede una serie di sanzioni che potrebbero funzionare nella direzione di irrigidire il vincolo di bilancio e aumentare la responsabilizzazione del ceto politico e amministrativo locale (per esempio, la previsione dell'ineleggibilità per i politici locali che non rispettano il bilancio), ma dipende da se e come verranno attuate. C'è poi il problema di come rendere vincolanti le regole per lo stesso governo centrale, anche una volta approvate. La vicenda delle risorse regalate al comune di Catania per impedirgli di venire commissariato stanno lì a dimostrare il problema. E non si dovrebbe dimenticare che, in barba alla filosofia della legge delega, l'ultima versione del Patto

sulla salute prevede che nel caso di commissariamento della regione il Presidente diventi commissario di se stesso, sia cioè sostanzialmente premiato piuttosto che punito.

A me sembra che questo sia il problema fondamentale del federalismo in versione italiana, soprattutto al Sud. Al Sud, come già notato, le risorse continueranno a provenire in buona parte dall'esterno dei territori, dal bilancio nazionale; c'è dunque meno possibilità che si innesti un circuito virtuoso basato sul pago-controllo-esigo da parte dei cittadini nei confronti del ceto politico locale. Inoltre, date le condizioni del mercato del lavoro, è possibile che le "inefficienze" nell'offerta pubblica locale siano meno percepite come tali dalla collettività locale. Duemila impiegati pubblici locali di troppo possono generare inefficienza, ma portano il consenso di duemila famiglie in più; e se i costi comunque li sopporta la collettività nazionale e non quella locale (perché le risorse per finanziare queste inefficienze vengono dal centro e non dal territorio), c'è poco incentivo da parte dei cittadini per punire i politici locali. Per questo, è essenziale che meccanismi di controllo e sanzione dei politici locali (ovunque, ma soprattutto al Sud) siano introdotti e mantenuti anche al di là del normale controllo democratico esercitato dai cittadini³.

3.4 *Costruire la capacity*

Ma le sanzioni da sole sono probabilmente insufficienti. Se il problema è anche quello di una mancanza di *capacity* amministrativa a livello locale nel Mezzogiorno, come suggerito dalle relazioni, bisognerebbe organizzarsi per eliminare questa carenza. Ci vorrebbe un centro che non si limita solo a verificare la compatibilità dei conti, ma verifica la qualità dei servizi offerti, raccoglie e informa sulle *best practices*, svolge un ruolo attivo nello spingere verso un miglioramento della qualità etc. Per esempio, tutta la sanità meridionale è al momento commissariata (eccetto la Sicilia, e non si capisce bene perché), non potrebbe essere questa un'occasione per task force esterne, magari composte da funzionari di regioni dove la sanità è gestita meglio, che riporti anche in un contesto meridionale le migliori pratiche sviluppate altrove? Il raccogliere e fornire informazioni ai cittadini, sulla qualità relativa dei servizi offerti, potrebbe anche essere un'occasione per incentivare l'esercizio della voce da parte dei cittadini (migliorare il capitale sociale?).

3.5 *Federalismo a velocità variabile*

Ci sono poi dei punti che sono decisamente carenti nella legge delega. Per esempio, manca interamente un'idea di federalismo a velocità variabile, dove maggiore autonomia viene attribuita ai governi locali più efficienti, a fronte di comprovata capacità, mentre c'è una perdita di sovranità per quelle meno efficienti. La Costituzione offriva degli spazi per perseguire con maggior decisione questa strada, ma la si è ignorata, recuperandola soltanto con la prevista possibile attuazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato (art.120 della Costituzione). In una situazione così differenziata come quella italiana, sarebbe stato opportuno invece farlo di più. Ma è ancora possibile andare in questa direzione in alcuni contesti. Per esempio, è in fase di stipula un Accordo Stato-Regioni, in attuazione di varie sentenze della Corte Costituzionale, che condurrà ad un ruolo molto maggiore delle Regioni nella gestione del personale delle scuole (docente e ATA). Di fronte alla situazione di molte regioni meridionali, parrebbe assurdo che un tale spostamento di competenze avvenga simultaneamente in tutte le Regioni italiane. È invece necessario costruire un sistema in cui maggior autonomia venga consentita solo ad alcune regioni, quelle che presentano i risultati migliori in termini di partecipazione e di apprendimenti, e si mantengano invece più tutele

³ Per questo, ho altrove sostenuto (con Sandro Brusco; si veda www.lavoce.info) la necessità di interventi automatici, quali la sospensione degli emolumenti per la giunta regionale e il blocco dei finanziamenti per i partiti della maggioranza nel caso di un commissariamento della regione.

sulle altre, con uno Stato centrale che rafforza le sue competenze in merito alla valutazione delle scuole e ne informa la collettività. Dovremmo cioè proseguire in modo sperimentale, iniziando in alcune regioni, per poi estendere l'esperienza, se positiva, alle altre, consentendo anche la possibilità di politiche particolari, statali, per i territori in maggiore difficoltà.

3.6 Politiche salariali regionali

L'accordo Stato-Regioni sulla scuola offre poi un esempio di un altro possibile vantaggio del decentramento, poco sfruttato (nel senso di non previsto) dalla delega, ma che potrebbe diventare prassi nel proseguimento del processo di decentramento. L'accordo prevede infatti che ci sia la possibilità di una contrattazione integrativa regionale per quanto riguarda il personale scolastico. Questi elementi potrebbero essere utili nel senso di condurre a stipendi nel settore pubblico più in linea con il costo della vita, rimuovendo alcune delle cause delle inefficienze ricordate sopra.

4. Conclusioni

In sostanza, il federalismo potrebbe aiutare, se bene attuato, nel rimuovere alcuni degli ostacoli che spingono all'inefficienza la spesa pubblica nel Mezzogiorno, ben messa in evidenza dalle analisi della Banca d'Italia. Ma richiede anche un diverso ruolo del centro, a cominciare dal controllo della propria spesa, e che siano attivati e portati avanti gli incentivi ad un comportamento più responsabile da parte della classe politica locale. Nulla ci impedisce di farlo; come al solito, è un problema di volontà politica.

DISCUSSIONE

*Alessandro Laterza**

Al pari di Bordignon anche io voglio ringraziare la Banca d'Italia: non solo per l'incontro di oggi, che raccoglie queste ricchissime ricerche, ma anche perché ci sono state occasioni – sia in Confindustria, con la vice presidente Coppola, sia nelle associazioni territoriali – in cui le indicazioni e le riflessioni che nascono da questi studi si sono rivelate utili per sviluppare ragionamenti concreti, fondati su dati oggettivi.

Questo panel presenta una considerevole ricchezza di elementi. Su alcuni, in particolare sulla negatività o, al più, sull'ininfluenza degli incentivi indirizzati alle imprese, c'è stata un'unanime presa di posizione. Come buon avvocato del diavolo voglio partire da questo argomento per sviluppare alcune considerazioni d'insieme.

Per quanto siano diffuse tra tutti noi la sensazione e la percezione di un eccesso di incentivi per le imprese nel Sud o forse addirittura in Italia, i dati che ci vengono forniti dall'indagine della Banca mostrano che in realtà gli aiuti di Stato, specificamente indirizzati alle imprese dell'industria e dei servizi in Italia non sono, nel confronto con altri paesi, di entità particolarmente rilevante. I nostri colleghi tedeschi, che nel nostro immaginario sono rigorosi e avversi in linea di principio agli interventi di sostegno all'attività produttiva, beneficiano di aiuti pari allo 0,58 – 0,60 per cento del prodotto interno lordo tedesco, a fronte dello 0,25 italiano¹. Richiamo l'attenzione su questi dati non tanto per invidia nei confronti dei colleghi tedeschi, quanto per prendere atto che in quel paese gli aiuti di Stato sono strumenti di un disegno complessivo, di un sistema in cui oltre alla parte privata c'è anche una parte pubblica che partecipa a un progetto. Questo è il primo spunto di riflessione.

Se poi prendiamo in esame la tavola 1 del lavoro di de Blasio e Lotti, basata su dati del Ministero per lo Sviluppo economico, vediamo che nel periodo 2003-08 sono stati concessi (non erogati) circa 60 miliardi di euro di agevolazioni e finanziamenti in tutta Italia; circa il 60 per cento delle somme per le quali è possibile effettuare una ripartizione territoriale ha riguardato il Mezzogiorno. L'entità dell'intervento è quindi rilevante, ma non stratosferica, e non concentrata esclusivamente nel Sud.

Affrontiamo però il tema fondamentale: l'efficacia di questi interventi. Spostando l'attenzione dalla quantità alla qualità credo che sia diffusa tra tutti noi la convinzione che la 488/92 non abbia funzionato, pur con vari distinguo. Ma è utile prendere in esame non solo la legge 488/92. Ripercorriamo quindi le varie generazioni di interventi, come viste dalle imprese più che dal sistema confindustriale: innanzitutto la 488/92, poi i bandi regionali, infine il credito di imposta, tutti strumenti che si sono variamente incrociati e intrecciati e che grosso modo rappresentano le varie stagioni dell'intervento di sostegno alle imprese.

Sull'utilizzo della 488/92 abbiamo riscontrato diffuse inefficienze, abbiamo anche imparato il significato della parola "perenzione": in pratica significa che c'è gente che ancora aspetta il saldo dei finanziamenti della 488, perché i fondi sono stati distratti su altri capitoli di spesa, giusto o sbagliato che sia lo strumento.

Nei bandi regionali abbiamo sperimentato elementi di macchinosità, disdicevoli forme di intermediazione legate a giochi di interesse indipendenti dalla validità dei progetti, itinerari burocratizzati, di una complessità più unica che rara.

* Confindustria.

¹ Dati tratti dal *Quadro di valutazione degli aiuti di stato*, Commissione europea, 2008.

Siamo quindi giunti al credito di imposta, per molti una sorta di miraggio, uno strumento automatico ovviamente caratterizzato da maggiore efficienza e accessibilità, fino a quando non è scattata la trappola mortale della carenza dei fondi. Adesso tutti sono cauti. Entusiasti della modalità, ma sempre timorosi che qualsiasi programma fondato sul credito di imposta riservi poi la sorpresa finale: l'indisponibilità dei fondi o il rinvio a tempi troppo lontani da quello di realizzazione dei progetti.

Siamo quindi in presenza di meccanismi che nel complesso non hanno funzionato correttamente o comunque non hanno prodotto cambiamenti decisivi. È difficile attribuire un'importanza determinante agli incentivi quale motore degli investimenti delle imprese; le stime presentate oggi suggeriscono che gli effetti sono modesti e che gli aiuti non incoraggiano più di tanto la realizzazione di iniziative che le imprese avrebbero comunque intrapreso. Credo quindi che sia doveroso chiedersi se gli aiuti effettivamente servano oppure no e che sia anche legittimo avere dubbi sulla loro efficacia.

Ma in tutti i sistemi con i quali ci confrontiamo il tema degli aiuti di stato, degli incentivi alle imprese, è un tema presente e rilevante. Il salto di qualità da compiere è, a mio avviso, quello di trasformare gli incentivi – che continuiamo a concepire come sostegno se non addirittura come meccanismo di redistribuzione – in veri e propri strumenti di politica industriale, più in generale di politica economica. Questo è il passaggio fondamentale. Gli incentivi dovrebbero essere strumenti di indirizzo – da negoziare anche, nei modi dovuti, con le parti sociali – con il compito principale di segnare alcune strade di sviluppo per il sistema industriale (e non solo quello) del nostro paese.

È necessario avere una politica economica e una politica industriale; siamo tutti consapevoli della delicatezza di tale questione: dopo la stagione della cosiddetta “nuova programmazione”, lanciata dal Presidente Ciampi e portata avanti dal Dipartimento delle Politiche di coesione e sviluppo, non se ne vede gran traccia nel Mezzogiorno e forse per certi aspetti nemmeno nel resto del paese.

Sulla stessa lunghezza d'onda dovrebbero essere anche altri temi strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno. In primo luogo, le infrastrutture, troppo spesso legate a una miope visione localistica. Per esempio, personalmente credo che sia fondamentale avere un collegamento ferroviario ad alta capacità tra Bari e Napoli, ma questa convinzione deve essere corroborata dal fatto che c'è un asse di sviluppo dei collegamenti ferroviari ad alta velocità che parte da Berlino e teoricamente dovrebbe arrivare fino a Palermo. Il vero punto è come connettere due dorsali, quella adriatica e quella tirrenica, non tanto il fatto in sé di collegare Bari con Napoli con una particolare linea ferroviaria. Le ragioni di tale iniziativa non sono, non possono e non devono essere esclusivamente territoriali. Iniziative del genere devono far parte di un disegno di carattere nazionale o addirittura europeo. Dibattere sulle infrastrutture, come sui sistemi di incentivazione, come sui grandi fattori di contesto (l'istruzione, la giustizia, la sicurezza) è vano se non c'è un disegno su scala perlomeno nazionale. Occorre poi un'accurata divisione delle responsabilità e dei compiti tra i diversi livelli di governo.

Concludo con una riflessione sui Patti territoriali, esaminati nel corso della relazione. Abbiamo sperimentato diverse generazioni di strumenti di questo tipo: prima i Patti territoriali, poi i Programmi integrati territoriali nel 2000-06 e infine le programmazioni di area vasta per il 2007-2013; sono strumenti complessi che generano situazioni spesso di difficile lettura e scioglimento. Molti Patti territoriali, sebbene non tutti, non hanno avuto successo; anche i Piani integrati territoriali hanno funzionato molto poco. Il motivo dell'insuccesso è sostanzialmente legato alla difficoltà di dialogo tra le parti sociali e le amministrazioni comunali, che normalmente sono state il perno sia di queste strutture organizzative della programmazione sia, nel caso dei Patti, della realizzazione di una serie di iniziative. La difficoltà di dialogo è legata alla carenza di capitale sociale: di rado è stato possibile organizzare la domanda delle parti sociali; ancor più di rado è stato

possibile imbastire un'interlocuzione paritetica tra parti sociali e soggetti pubblici. Ma c'è anche un'altra componente da non sottovalutare, ovvero la modesta capacità di spesa dei comuni del Mezzogiorno, e in particolare della Puglia. La bassa capacità di spesa dei comuni meridionali si riflette sulla carenza di infrastrutture, di asili nido, di servizi per i bambini e gli anziani (aumentando anche l'ospedalizzazione). E questo è un problema, perché quando si vanno a realizzare – nei Patti o nelle varie generazioni di programmi – intese che hanno come protagonisti i comuni, inevitabilmente essi tendono a presentare la loro “lista della spesa”, piuttosto che a partecipare a un progetto collettivo, a un'azione di programmazione di scala superiore. La contrattazione tra comuni sulla quota parte di spesa va a discapito del disegno strategico di sviluppo che un tale insieme di soggetti dovrebbe invece attivare. Come diceva Bordignon, non conta solo la quantità di risorse a disposizione, ma anche come esse sono distribuite tra i vari capitoli; un diverso mix può fornire risultati di maggiore efficienza ed efficacia.

Sessione 3

POLITICHE NAZIONALI O REGIONALI?

BILANCIO PUBBLICO E FLUSSI REDISTRIBUTIVI INTERREGIONALI

Alessandra Staderini ed Emilio Vadala**

In questa presentazione viene quantificato l'ammontare dei flussi finanziari di cui beneficiano i cittadini delle regioni meridionali per effetto dell'attività svolta dall'operatore pubblico.

Propedeutica alla quantificazione dei flussi vi è la ricostruzione delle entrate e delle spese pubbliche attribuibili a ciascun territorio regionale. Data la struttura fortemente accentrata delle entrate e delle spese, la stima dei livelli riferibili alle singole regioni richiede in primo luogo l'individuazione di criteri convenzionali per ripartire territorialmente le spese erogate dal centro (circa il 70 per cento del totale) e le entrate affluite ad esso (circa l'80 per cento).

La ripartizione territoriale dei flussi finanziari dell'operatore pubblico non è un tema nuovo: è noto come i primi tentativi di stimare livelli regionali di entrate e spese dell'operatore pubblico risalgano ai primi decenni dello Stato unitario. Potremmo, infatti, iniziare questo lavoro con le stesse parole usate da Nitti nel 1900 "...questa ricerca ha per iscopo di stabilire la situazione di ciascuna regione italiana di fronte al bilancio dello Stato...", a testimonianza della lunga tradizione di studi sulla ripartizione territoriale del bilancio pubblico in Italia¹. Stime più recenti si ritrovano nei lavori di Maggi e Piperno (1992 e 1993), Svimez (1993), Istat (1996), Arachi *et al.* (2006), Ambrosiano *et al.* (2008). Queste stime hanno consentito di approfondire alcuni aspetti importanti quali: le diversità territoriali della spesa pubblica in termini di capacità di attivazione del reddito (Casini Benvenuti *et al.*, 1992) e di efficienza della spesa (Brero e Clerico, 1992); l'efficacia della spesa pubblica rispetto all'obiettivo di riequilibrio territoriale (Svimez, 1993); l'impatto redistributivo dell'azione pubblica tra individui residenti in diversi territori (Arachi *et al.*, 2006)². Ripartizioni territoriali dei conti pubblici, riferite alle due macro aree del Mezzogiorno e del Centro Nord, sono state effettuate anche in alcuni studi elaborati in Banca d'Italia (Magnani, 1997 e Cannari e Chiri, 2006) con l'obiettivo di ricostruire una bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud.

La ripartizione regionale delle entrate e delle spese fornisce un quadro di riferimento utile per meglio valutare gli effetti attesi da riforme nel modello di finanziamento della spesa pubblica, quale quella attesa dalla legge 42 del 2009 (legge delega per l'attuazione del *federalismo fiscale*).

Il lavoro è strutturato come segue: nel paragrafo 2 viene richiamata sinteticamente la metodologia di stima; nel paragrafo 3 vengono analizzate le differenze territoriali nelle entrate e nelle spese; nel paragrafo 4 vengono effettuate alcune considerazioni conclusive.

1. Brevi cenni sulla metodologia di riparto

Pur rimandando ad una precedente versione del lavoro per una descrizione analitica della metodologia (Staderini e Vadala, 2009), vale la pena ricordare le principali ipotesi sottostanti alle

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

Gli autori desiderano ringraziare Mariella Volpe, Federico Nusperli e Michele Marotta per gli utili suggerimenti sulla metodologia. Un ringraziamento va anche a Daniele Franco, Giovanna Messina e Sandro Momigliano per aver letto e commentato una precedente versione del lavoro.

¹ In letteratura viene solitamente citato un lavoro di Pantaleoni del 1891 come primo tentativo di effettuare una ripartizione territoriale delle entrate dello Stato.

² Per una ricostruzione della lunga tradizione italiana di studi sulla distribuzione regionale della spesa e del carico fiscale si rimanda a De Luca (1992) e a Castellino (1994).

stime qui presentate. Il punto di partenza della ricostruzione di valori regionali per le entrate e le spese è il conto economico delle Amministrazioni pubbliche dell'Istat, un conto cioè già consolidato tra e nei livelli di governo. La metodologia consiste nell'individuare, per le singole voci di entrata e di spesa del conto, coefficienti di riparto regionali basati sulle informazioni fornite dall'Istat e dalla banca dati dei Conti pubblici territoriali (CPT) del Ministero dello Sviluppo economico.

La ricostruzione delle entrate e delle spese a livello di singolo territorio regionale consente di calcolare un saldo, noto in letteratura con il termine di *residuo fiscale*³. La somma di questi saldi a livello nazionale è riconducibile al saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, rilevante ai fini delle regole di bilancio europee⁴.

Sono state effettuate alcune scelte preliminari di cui si deve tenere conto nell'interpretazione dei risultati. In primo luogo, sono state escluse dalla ripartizione le spese per interessi, principalmente per le difficoltà concettuali nell'interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa. In secondo luogo, è stato adottato il cosiddetto criterio del beneficio per la ripartizione territoriale della spesa erogata centralmente e riferita ai consumi finali, con particolare riferimento a quelli cosiddetti a domanda collettiva (come ad esempio la difesa) i cui benefici vanno a vantaggio dell'intera collettività. Secondo questo criterio, la spesa viene allocata sulla base delle unità (imprese e individui) controparti della spesa (beneficiari della funzione pubblica a cui questa si riferisce). Questo ha comportato che una quota non trascurabile (circa il 20 per cento) della spesa pubblica primaria (rappresentata dalla spesa corrente delle Amministrazioni centrali per Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza e Attività ricreative culturali e di culto) sia stata ripartita sulla base della popolazione. L'adozione del criterio alternativo, in base al quale la spesa è attribuita al territorio dove è erogata (criterio cosiddetto dell'erogazione)⁵, non avrebbe comunque alterato la direzione dei flussi finanziari verso il Mezzogiorno; ne avrebbe ridotto l'entità per un ammontare stimabile nell'ordine di un quinto dei flussi ricostruiti nel complesso per la macroarea.

I dati di seguito analizzati si riferiscono al triennio 2005-07, ultimo periodo per il quale sono disponibili le informazioni complete per poter effettuare la ripartizione regionale del conto economico delle Amministrazioni pubbliche; il ricorso alla media triennale consente di attenuare la variabilità implicita nei dati di cassa (quelli di fonte CPT).

2. Entrate e spese pubbliche a livello regionale

La ricostruzione delle entrate attribuibili ai singoli territori regionali fa emergere ampi divari di capacità fiscali tra aree del paese; le entrate pro capite rappresentano un buon indicatore della capacità fiscale di un territorio, vale a dire della sua capacità di produrre gettito. Le differenze sono riconducibili in primo luogo al divario di sviluppo economico tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia. Il PIL pro capite nel Mezzogiorno è pari a circa il 60 per cento di quello del Centro Nord e un divario maggiore caratterizza il livello delle entrate pro capite: mentre il Mezzogiorno registra un

³ Il termine residuo fiscale venne introdotto da Buchanan (1950). Buchanan, al fine di trovare una giustificazione di tipo etico ai trasferimenti di risorse dagli stati più ricchi a quelli meno ricchi degli Stati Uniti, individuò nel residuo fiscale (inteso come il saldo tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento dell'azione pubblica e i benefici che riceve sotto forma di spesa pubblica) il parametro in base al quale valutare l'adeguatezza dell'attività redistributiva complessiva dell'operatore pubblico.

⁴ Più precisamente la somma dei saldi regionali è riconducibile al saldo primario (cioè al netto della spesa per interessi) del conto economico delle Amministrazioni pubbliche depurato dai flussi finanziari da e per l'estero.

⁵ Un esempio può aiutare a chiarire le implicazioni di questa scelta: nel caso della spesa sostenuta per una base militare collocata in Sicilia, secondo il principio del beneficio la spesa è allocata a tutte le aree del paese in base alla rispettiva popolazione, mentre secondo il principio dell'erogazione la spesa è allocata nel territorio ove la base è collocata.

livello di entrate pro capite di circa 7.400 euro, nelle regioni del Centro Nord il livello è pari a 13.600 euro (i valori si riferiscono alla media del triennio 2005-07; cfr. Tavola 1).

La relazione tra capacità fiscale e sviluppo economico emerge con chiarezza nella figura 1 dove sono riportati i singoli territori regionali, in base alle entrate pro capite (asse delle ordinate) e al PIL pro capite (asse delle ascisse). I territori si distribuiscono tendenzialmente lungo la linea di proporzionalità; la collocazione al di sopra della linea segnala una pressione fiscale inferiore alla media nazionale, quella al di sotto una pressione fiscale relativamente superiore. Le posizioni relative possono riflettere molteplici fattori, quali la progressività dell'imposta principale, la struttura produttiva dell'economia (ad esempio per la presenza di regimi fiscali agevolativi per l'economia agricola e montana), la struttura dell'occupazione (ad esempio a causa di aliquote contributive più elevate e minori possibilità di evasione dei lavoratori dipendenti), il peso dell'economia sommersa.

Alcuni esercizi condotti con riferimento ai principali tributi decentrati hanno fatto emergere che i divari di capacità fiscale rimangono elevati anche nell'ipotesi di recupero completo dell'evasione fiscale (in media superiore nel Mezzogiorno) e di utilizzo massimo della leva fiscale (in media già superiore nel Mezzogiorno) da parte degli Amministratori locali (De Matteis e Messina, 2009).

Dal lato della spesa, che consideriamo al netto di quella per interessi, le maggiori differenze tra territori regionali appaiono riconducibili alla forma istituzionale del governo regionale (Regioni a statuto speciale – RSS – e Regioni a statuto ordinario – RSO; cfr. Tavola 1 e Figura 2). Nelle RSS gli enti decentrati (l'ente Regione oppure le Province Autonome nel caso del Trentino Alto Adige) svolgono un numero maggiore di funzioni rispetto ai corrispondenti enti delle RSO e quindi è ragionevole attendersi un livello di spese decentrate più elevato; tuttavia, dato il carattere sostitutivo e non aggiuntivo delle funzioni decentrate rispetto a quelle centrali, questo diverso assetto istituzionale non dovrebbe giustificare differenziali positivi nella spesa pubblica complessiva. I nostri risultati, che confermano quelli di tutti i lavori precedenti, mostrano invece come, all'interno di ciascuna macro area, il livello della spesa pubblica pro capite sia più elevato nelle RSS rispetto alle RSO⁶. Le consistenti risorse finanziarie di cui beneficiano queste regioni, che trattengono gran parte (in alcuni casi la totalità) del prelievo erariale per finanziare la spesa decentrata, hanno evidentemente garantito una maggiore capacità di spesa. Un'analisi approfondita delle finanze pubbliche delle RSS esula dalle finalità di questa ricerca; nel resto del lavoro l'analisi è pertanto concentrata sulle sole RSO e segue principalmente la direttrice Nord Sud.

⁶ Per un approfondimento sulle finanze pubbliche delle RSS si rimanda a Fabbrini *et al.* (2008).

Tavola 1

Entrate, spese e saldi delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni italiane
(euro pro capite; media valori 2005-07)

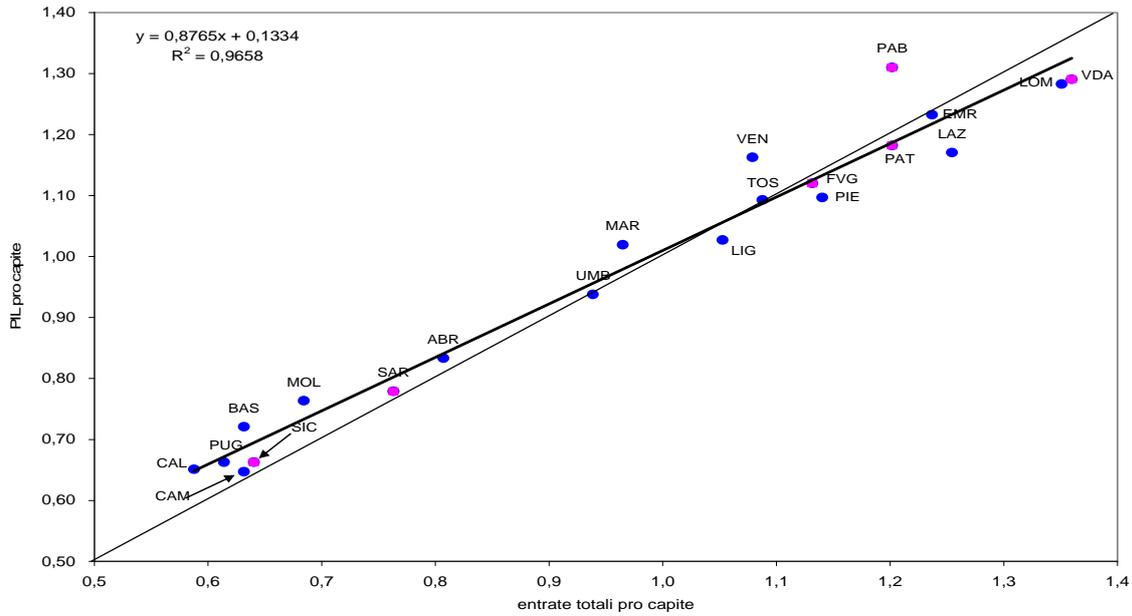
	Entrate totali	Spesa primaria			Residui ⁽²⁾	PIL	
		Totale	Prestazioni sociali ⁽¹⁾	Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali			Spese in conto capitale
Piemonte	13.000	11.500	5.300	5.100	1.100	-1.500	28.300
Valle d'Aosta	15.500	19.300	4.900	10.300	4.100	3.800	33.300
Lombardia	15.400	10.300	4.800	4.800	700	-5.100	33.100
Bolzano	13.700	15.200	4.200	8.100	2.900	1.500	33.800
Trento	13.700	15.200	4.100	7.700	3.400	1.500	30.500
Veneto	12.300	9.800	4.100	4.900	800	-2.500	30.000
Friuli Venezia Giulia	12.900	12.600	5.400	5.700	1.500	-300	28.900
Liguria	12.000	12.600	5.900	5.700	1.000	600	26.500
Emilia Romagna	14.100	11.300	5.200	5.100	1.000	-2.800	31.800
Toscana	12.400	11.100	5.000	5.200	900	-1.300	28.200
Umbria	10.700	11.900	5.000	5.600	1.300	1.200	24.200
Marche	11.000	10.500	4.500	5.200	800	-500	26.300
Lazio	14.300	11.300	4.700	5.700	900	-3.000	30.200
Abruzzo	9.200	10.000	4.100	4.900	1.000	800	21.500
Molise	7.800	11.600	3.800	6.300	1.500	3.800	19.700
Campania	7.200	9.600	3.300	5.300	1.000	2.400	16.700
Puglia	7.000	9.500	3.800	5.000	700	2.500	17.100
Basilicata	7.200	11.400	3.800	6.000	1.600	4.200	18.600
Calabria	6.700	10.700	3.700	5.700	1.300	4.000	16.800
Sicilia	7.300	10.300	3.500	5.800	1.000	3.000	17.100
Sardegna	8.700	11.600	4.000	5.900	1.700	2.900	20.100
Italia (2)	11.400	10.800	4.400	5.400	1.000	-600	25.800
<i>Centro Nord</i>	<i>13.600</i>	<i>11.100</i>	<i>4.900</i>	<i>5.200</i>	<i>1.000</i>	<i>-2.500</i>	<i>30.300</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>7.400</i>	<i>10.100</i>	<i>3.600</i>	<i>5.400</i>	<i>1.100</i>	<i>2.700</i>	<i>17.600</i>
RSO	11.800	10.600	4.500	5.200	900	1.200	26.600
<i>RSO Nord</i>	<i>13.900</i>	<i>10.800</i>	<i>4.900</i>	<i>5.000</i>	<i>900</i>	<i>-3.100</i>	<i>31.000</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>13.000</i>	<i>11.200</i>	<i>4.800</i>	<i>5.500</i>	<i>900</i>	<i>-1.800</i>	<i>28.600</i>
<i>RSO Sud</i>	<i>7.300</i>	<i>9.900</i>	<i>3.600</i>	<i>5.300</i>	<i>1.000</i>	<i>2.600</i>	<i>17.400</i>
RSS	9.100	11.500	3.900	6.100	1.500	2.400	21.100
<i>RSS Nord</i>	<i>13.400</i>	<i>14.100</i>	<i>4.800</i>	<i>6.900</i>	<i>2.400</i>	<i>700</i>	<i>30.500</i>
<i>RSS Sud</i>	<i>7.700</i>	<i>10.700</i>	<i>3.600</i>	<i>5.900</i>	<i>1.200</i>	<i>3.000</i>	<i>17.800</i>
Indicatori di variabilità							
Coefficiente di variazione	25,9	20,9	15,7	23,7	89,4	432,3	23,1
Valore massimo	15.500	19.300	5.900	10.300	4.100	4.200	33.800
Valore minimo	6.700	9.500	3.300	4.800	700	-5.100	16.700

(1) Comprende anche i Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private. – (2) La media per l'Italia corrisponde al valore pro capite dell'avanzo primario (media degli anni 2005-07) del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, al netto dei flussi da e per l'estero e di una spesa straordinaria dell'anno 2006 (cancellazione dei crediti TAV per 12,95 miliardi).

Figura 1

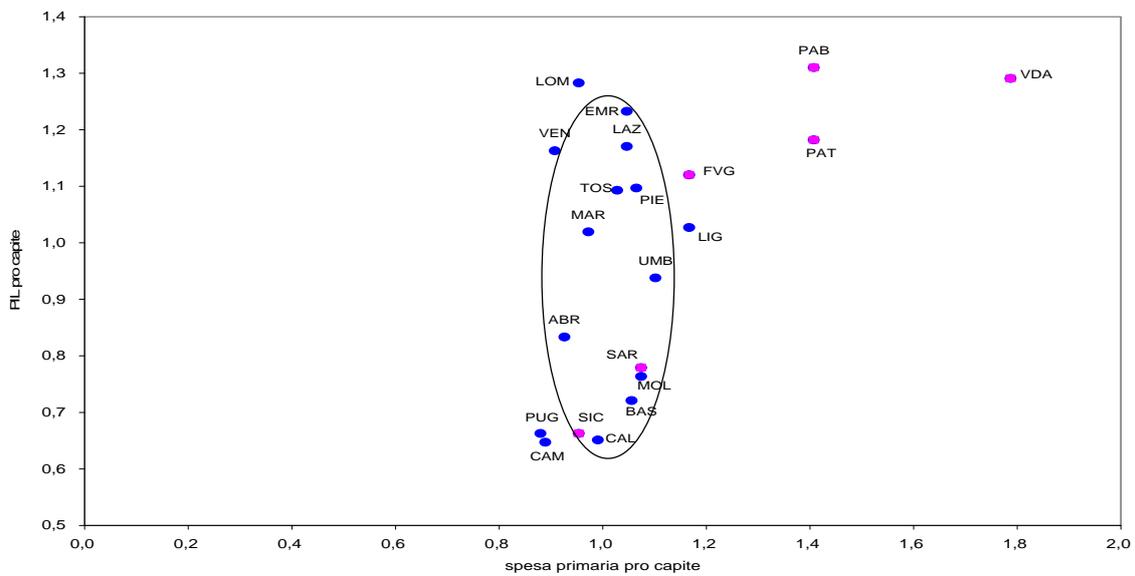
Entrate totali e PIL

(in rapporto al valore medio pro capite nazionale; media anni 2005-07)



Spesa primaria e PIL

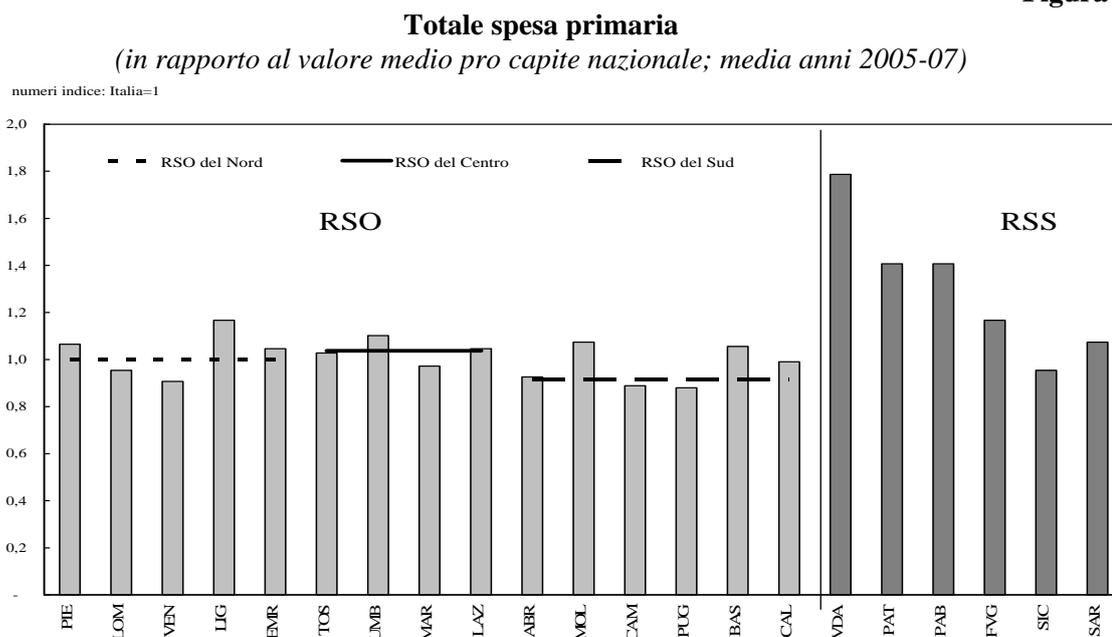
(in rapporto al valore medio pro capite nazionale; media anni 2005-07)



L'analisi dei livelli di spesa primaria pro capite attribuibili ai singoli territori regionali fa emergere nel complesso una contrapposizione meno netta tra il Mezzogiorno e il resto del paese: la

spesa primaria nel Mezzogiorno è pari in media al 92 per cento di quella registrata nel resto del paese. L'attenuarsi nei divari di spesa, rispetto alle entrate, testimonia l'ampia portata della redistribuzione di risorse effettuata dal nostro sistema di welfare, il quale nonostante gli ampi divari di capacità fiscale è in grado di garantire a tutti i cittadini un livello relativamente più omogeneo di spesa pubblica.

Figura 2



Tra le principali categorie di spesa, quella per prestazioni sociali è l'unica a presentare un chiaro *pattern* Nord Sud, in connessione con le diverse storie contributive (legate al grado di sviluppo economico del territorio) e con la differente struttura per età della popolazione; la quota della popolazione con almeno 65 anni è inferiore al 18 per cento nel Mezzogiorno, mentre nel Centro e nel Nord è superiore al 21 per cento. La nostra ricostruzione segnala come a fronte di un livello di spesa per prestazioni sociali pari a 3.600 euro pro capite nel Mezzogiorno, il livello nel Centro e nel Nord sia pari rispettivamente a 4.800 e 4.900 euro (cfr. Tavola 1 e Figura 3).

Se si escludono le prestazioni sociali, non emerge nel complesso della spesa corrente una contrapposizione netta tra Mezzogiorno e resto del paese. La spesa primaria corrente, al netto della spesa per prestazioni sociali registra, infatti, i livelli pro capite più elevati al Centro (5.500 euro), intermedi nel Mezzogiorno (5.300 euro) e più bassi al Nord (5.000 euro; cfr. Tavola 1 e Figura 4). La variabilità all'interno di ciascuna macro area appare elevata. Nell'ambito del Mezzogiorno, ad esempio, la Puglia segnala un livello di spesa primaria corrente al netto delle prestazioni sociali (5.000 euro pro capite) nettamente inferiore a quella del Molise, della Basilicata e della Calabria ed analogo a quello che si registra in Veneto, dimostrando come il livello della spesa sia sganciato dal grado di sviluppo economico delle aree e sia invece il risultato di meccanismi di finanziamento della spesa pubblica stratificatisi nel tempo, poco trasparenti e, sovente, inefficienti.

Figura 3

Prestazioni sociali

(in rapporto al valore medio pro capite nazionale, media anni 2005-07)

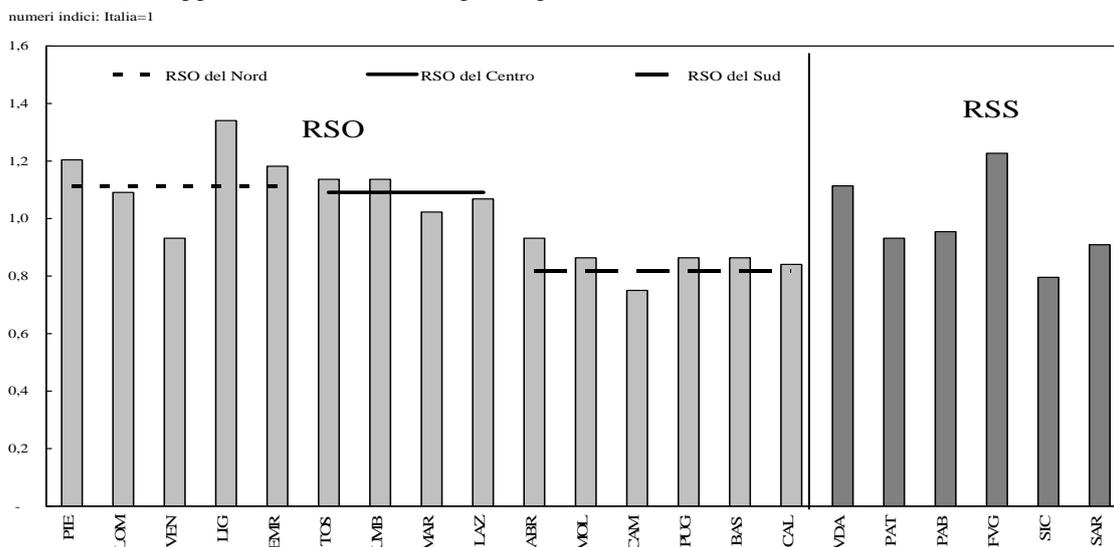
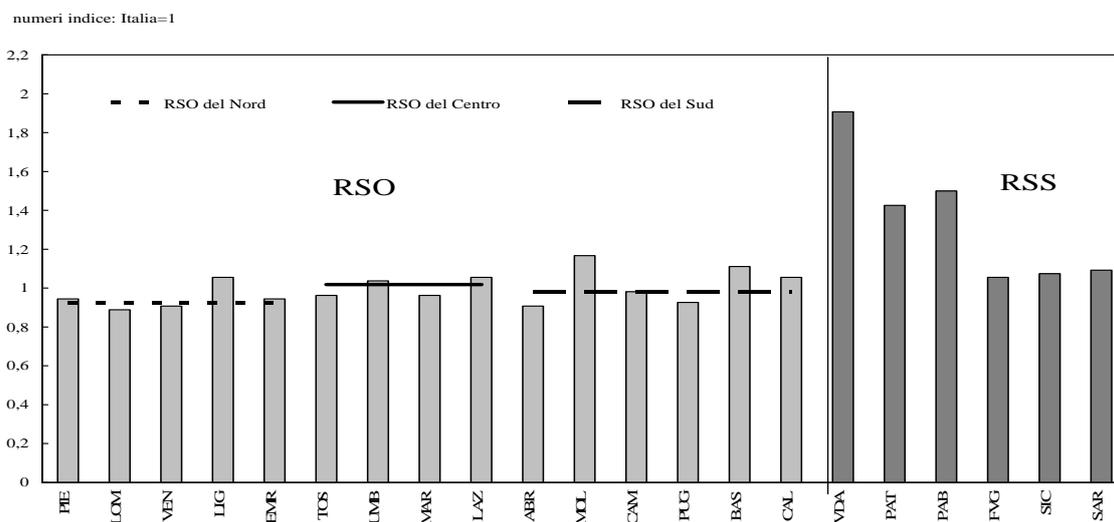


Figura 4

Spesa corrente al netto delle prestazioni sociali

(in rapporto al valore medio pro capite nazionale; media anni 2005-07)



La spesa primaria corrente al netto delle prestazioni sociali racchiude tipologie di erogazioni che presentano *pattern* territoriali diversi. Tra queste si segnala la spesa per la sanità, la principale spesa erogata dall'ente Regione, caratterizzata da una sostanziale omogeneità nel territorio

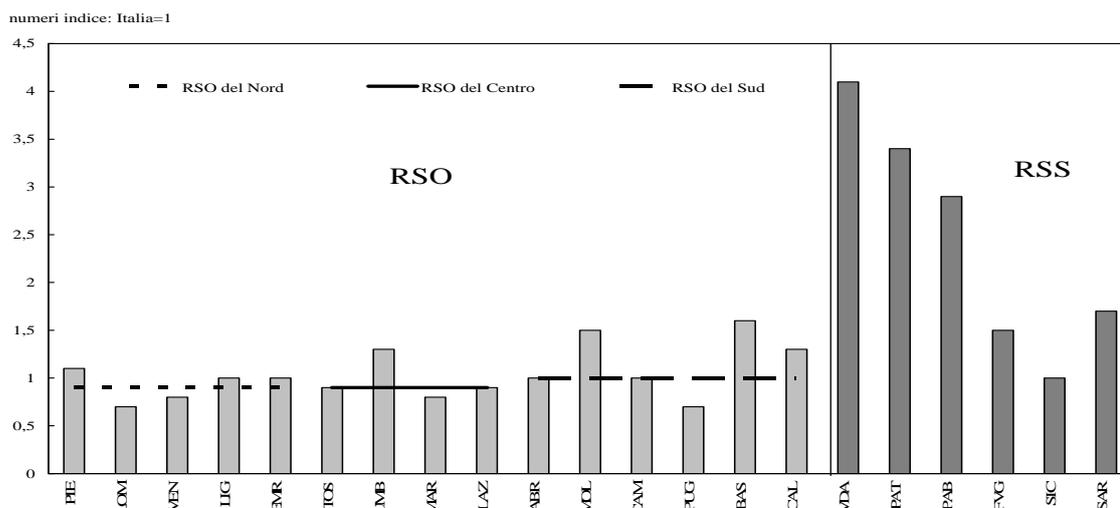
nazionale⁷. La spesa per istruzione (sia quella erogata centralmente, sia quella decentrata) risulta in media più bassa nelle regioni settentrionali: 890 euro pro capite, contro 1.170 euro nel Mezzogiorno e poco più di 1.000 nel Centro⁸. Le differenze tra aree si spiegano con la diversa struttura per età della popolazione; il numero di docenti ogni cento alunni è, invece, relativamente omogeneo tra macro aree (pari a circa 11 nel Nord, contro 10,7 e 10,6 rispettivamente nel Centro e nel Mezzogiorno), pur in presenza di un'elevata variabilità all'interno delle macro aree. La spesa primaria corrente escluse le prestazioni sociali erogata dagli enti locali risulta, invece, sensibilmente più bassa nel Mezzogiorno. Il più elevato livello di spesa pro capite nel Centro Nord permane anche neutralizzando gli effetti derivanti dalla diversa distribuzione dei comuni per classi dimensionali e nonostante il ricorso più intenso in tale area alla esternalizzazione di rilevanti servizi pubblici (Alampi e Lozzi, 2009; Chiades et al. 2009).

Relativamente alla spesa in conto capitale, essa appare più elevata nel Mezzogiorno con riferimento alle RSO (il rapporto si inverte sorprendentemente nelle RSS; cfr. Tavola 1 e Figura 5). Questa componente della spesa include, nelle regioni del Mezzogiorno, gli interventi pubblici per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale e i trasferimenti alle imprese finanziati con Fondi europei⁹.

Figura 5

Spesa in conto capitale

(in rapporto al valore medio pro capite nazionale; media anni 2005-07)



In estrema sintesi il livello di spesa pubblica risulta inferiore nel Mezzogiorno. Questo risultato è l'effetto congiunto di una spesa degli enti di previdenza e degli enti locali inferiori al

⁷ Il livello della spesa sanitaria regionale che è implicita nel livello di spesa pro capite ricostruito in questo capitolo, data la metodologia adottata, è quello desumibile dalla ripartizione funzionale della spesa per consumi finali dei *Conti economici territoriali* dell'Istat; corretta per tenere conto della cosiddetta *mobilità sanitaria*, vale a dire attribuendo alle regioni meridionali la spesa per i residenti che vanno a curarsi nelle regioni del Centro Nord. Per un'analisi della spesa sanitaria e per alcuni spunti di riflessione per l'interpretazione dei diversi indicatori di spesa pro capite esistenti, si veda il lavoro di Iuzzolino et al. in questo volume.

⁸ I numeri si riferiscono alle RSO. Relativamente alle RSS, si ricorda che la spesa per istruzione è stata completamente decentrata nel caso della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁹ Per un'analisi della spesa in conto capitale a livello regionale si rimanda al *Rapporto annuale* del Dipartimento delle politiche per lo sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico.

Sud, solo in piccola parte compensata dai livelli più elevati della spesa per istruzione e di quella in conto capitale.

3. Conclusioni

In questo lavoro è stata effettuata un'analisi per macro aree delle entrate e delle spese attribuibili ai singoli territori. L'analisi ha messo in evidenza come l'attività dell'operatore pubblico veicoli rilevanti flussi finanziari in favore del Mezzogiorno. Questi flussi rimangono nascosti dai complessi meccanismi di finanziamento della spesa pubblica dei vari livelli di governo.

Gran parte di questi flussi finanzia la redistribuzione "*interpersonale*" realizzata dal nostro sistema di welfare, vale a dire finanzia servizi pubblici simili (nel livello della spesa) in favore di cittadini caratterizzati da diverse capacità contributive. La presenza di un forte divario di reddito pro capite tra aree del paese determina, infatti, un trasferimento di risorse dall'area dove si concentra un numero relativamente maggiore di individui ad alto reddito (il Centro Nord) verso l'area più povera (il Mezzogiorno).

Una parte relativamente meno importante dei flussi finanzia politiche di riequilibrio territoriale, come è emerso dall'analisi della spesa in conto capitale.

L'analisi inoltre ha messo in evidenza l'esistenza di rilevanti differenze nel livello della spesa pubblica pro capite. Esse riflettono oltre alla struttura per età della popolazione e la natura istituzionale (RSO o RSS), anche gli effetti stratificati nel tempo di meccanismi di ripartizione delle risorse basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti. Questi meccanismi nascondono e rendono possibile il permanere di divari di efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi e sondaggi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alampi D., Lozzi M. (2009), «Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate», in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2009, 2.
- Ambrosiano M.F., Bordignon M., Cerniglia F. (2008), *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, mimeo.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2006), «Redistribuzione e ripartizione del rischio fra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo», in Barca F., Cappelletto F., Ravoni L. e Volpe M. (a cura di), «Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti pubblici territoriali», Bologna, il Mulino, Bologna.
- Brero A., Clerico G. (1992), «La distribuzione regionale della spesa dello Stato secondo parametri di efficienza», Formez (ed.), «La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza», *Quaderni regionali*, 54.
- Buchanan J.M. (1950), «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, 40, pp. 583-99.
- Cannari L., Chiri S. (2006), «La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud», in Cannari L. e Panetta F. (a cura di), «Il sistema finanziario e il Mezzogiorno: squilibri strutturali e divari finanziari», Cacucci, Bari.
- Casini Benvenuti S., Maltinti G., Panicià R. (1992), «La redistribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato», Formez (ed.), «La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza », *Quaderni regionali*, 54.
- Castellino M. (1994), «Nord/Sud: distribuzione della spesa pubblica e del carico fiscale», Banco di Sicilia, Servizio Studi.
- Chiades P., Mengotto V., Aimone Gigio L., Firpo, G. (2009), «Dualismo territoriale nelle entrate e nelle spese dei Comuni italiani», Banca d'Italia, «L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008», *Economie regionali*, 2009, 61.
- De Luca S. (1992), «Rassegna dell'evoluzione storica della distribuzione regionale della spesa pubblica», Formez (ed.), «La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza», *Quaderni regionali*, 54.
- De Matteis P., Messina G. (2009), «Le capacità fiscali delle regioni italiane, in Banca d'Italia, Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2.
- Fabbrini A., Piersante F., Saporito G., Scarpelli S., Stefani M.L., Vadala E. (2008), «La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome», *Economia pubblica*, anno XXXVIII, 5-6.
- Forte F., Benevolo M., Clerico G., Rosso L. (1978), *La redistribuzione assistenziale. Costi e benefici della spesa pubblica nelle regioni italiane*, Etas, Milano.
- Maggi M., Piperno S. (1992), «La redistribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato», Formez (ed.), «La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza», *Quaderni regionali*, 54.
- (1993), «Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica: un stima per il 1989», *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Contributi di ricerca, Fondazione Agnelli.
- Magnani M. (1997), «La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord- Sud (1970-1992)», *Rivista economica del Mezzogiorno*, anno XI, 1.

-
- Nitti F.S. (1900), «Nord e Sud. Prime linee di un'inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia», ripubblicato in *Rivista di politica economica*, 1998.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), «Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane», in *Federalismo fiscale*, 2, 2009 e in Banca d'Italia, «Mezzogiorno e politiche regionali», *Seminari e convegni*, 2.
- Svimez (1993), *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Zollino F. (2008), «Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda», Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, 30.

QUALI POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO?

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

Nelle precedenti relazioni è stato mostrato che il Mezzogiorno è un'area che cresce poco, in un paese che cresce poco. Le regioni meridionali arretrano rispetto alle regioni europee in ritardo di sviluppo, le quali recuperano invece terreno rispetto alla media europea.

La crescita delle regioni meridionali è stata inferiore agli obiettivi che le politiche regionali (quelle avviate dopo la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e messe in atto in seguito alla costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) si erano posti – una crescita del Sud più elevata del Centro Nord e della media europea – anche perché lo scenario di riferimento nazionale è nel frattempo cambiato. Sorge naturale l'interrogativo se la responsabilità del mancato conseguimento degli obiettivi di crescita del Mezzogiorno sia da attribuire alle politiche regionali oppure a effetti diversificati sul territorio delle politiche generali, nazionali, quelle non direttamente orientate a colmare i divari tra differenti aree del paese.

La tesi che sosteniamo in questa relazione è che lo sviluppo del Mezzogiorno sia stato prevalentemente condizionato dalle politiche nazionali.

Prima di procedere nell'argomentazione di questa tesi è utile definire che cosa si intende per politiche regionali. Nell'accezione qui utilizzata le politiche regionali sono specificamente rivolte allo sviluppo dei territori arretrati; esse utilizzano i fondi comunitari, il cofinanziamento nazionale e il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Il termine "regionali" non identifica i livelli responsabili delle politiche. Ad esempio, nelle politiche nazionali rientrano anche quelle contabilizzate come spese correnti o spese ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni locali perché entrambe prive di titolo di aggiuntività (ovvero queste spese non sono volte a incidere in misura differenziale sullo sviluppo territoriale). Di fatto, larga parte delle politiche nazionali – ma non tutta – è di responsabilità dei livelli centrali di governo. Neanche per le politiche regionali la responsabilità dei livelli centrali di governo è però trascurabile: ad esempio, il FAS comprende investimenti effettuati dalle Amministrazioni centrali e l'erogazione di incentivi basati su leggi nazionali; i fondi strutturali comunitari vengono impiegati in Programmi operativi sia regionali (POR) sia nazionali (PON).

Due aspetti delle politiche regionali meritano di essere richiamati in premessa: il primo riguarda il quadro teorico, che pare coerente con gli obiettivi di sviluppo regionale. Tale quadro è basato innanzitutto sulla considerazione che le informazioni rilevanti per lo sviluppo del territorio sono localizzate nel territorio stesso; è quindi dal territorio che bisogna partire per acquisire le informazioni necessarie per programmare le politiche per lo sviluppo. Tale quadro si basa inoltre sull'assunto, condivisibile, che lo sviluppo abbisogna di capitale sociale, la cui accumulazione richiede una capacità di interazione e di cooperazione tra gli attori locali, che le politiche territoriali dovrebbero pertanto stimolare.

Il secondo aspetto attiene all'importanza attribuita dalle politiche regionali all'informazione. Esse hanno dedicato uno straordinario impegno alla costruzione di una base di dati ampia e articolata sulle caratteristiche sociali ed economiche delle regioni e sulla loro evoluzione nel tempo. È indubbio che vi siano ulteriori esigenze conoscitive, ma molte delle analisi che oggi sono

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

** La Sapienza, Università di Roma.

La relazione è basata sul lavoro di Cannari, Magnani e Pellegrini, *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Laterza, 2010.

possibili non avrebbero potuto essere effettuate in assenza delle informazioni statistiche prodotte su sollecitazione delle nuove politiche regionali.

Altri aspetti di rilievo nel dibattito, sui quali spenderemo qualche breve considerazione, riguardano l'automatismo degli interventi (in particolare nel caso dei trasferimenti alle imprese) contrapposto alla discrezionalità e le prospettive delle politiche regionali nel nuovo contesto delineato dal federalismo.

Passiamo adesso a esaminare la dimensione dell'intervento pubblico. Nel triennio 2004-06 il complesso della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stato di circa 200 miliardi di euro all'anno, contro poco più di 400 miliardi di euro al Centro Nord. Nello stesso periodo la spesa in conto capitale al Sud è stata di 21 miliardi all'anno. Considerato che la spesa in conto capitale aggiuntiva è circa la metà del complesso della spesa in conto capitale, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva nel Sud è dell'ordine del 5 per cento del totale della spesa pubblica dell'area. È lapalissiano affermare che ciò che conta è il totale della spesa e la sua qualità. Se il 95 per cento della spesa pubblica, attinente alle politiche generali, nazionali produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (lo abbiamo appreso dai precedenti interventi, che prendevano in esame l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.) è difficile immaginare che le politiche regionali, con il 5 per cento della spesa, possano incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo.

Perché i risultati delle politiche generali nel Mezzogiorno sono insoddisfacenti? Il motivo è duplice: esse risentono sia della peggiore qualità delle Amministrazioni pubbliche che operano in quel territorio sia del contesto ambientale meno favorevole (per esempio, in termini di minore produttività delle imprese, di un background familiare di minore stimolo all'apprendimento degli studenti, ecc.).

Gli insuccessi delle politiche generali non esimono da una valutazione dei risultati conseguiti dalle politiche regionali. La spesa pubblica per le politiche regionali, pur contenuta rispetto al complesso della spesa pubblica che affluisce nel Sud, ha una dimensione di tutto rispetto, compresa tra lo 0,5 e l'1,0 per cento del PIL nazionale in media annua, una dimensione comparabile con quella dell'intervento straordinario effettuato nel Mezzogiorno dagli anni cinquanta al 1992. Sono somme ingenti, che non devono essere sprecate.

La spesa in conto capitale si compone di trasferimenti e investimenti pubblici. Larga parte dei trasferimenti affluisce alle imprese sotto forma di incentivi di varia natura. Nel Mezzogiorno la quota di spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti è più elevata che al Centro Nord, riflettendo le maggiori allocazioni per gli incentivi alle imprese. Nel corso del tempo questa quota si è ridotta. La riduzione della quota era uno degli obiettivi che le politiche regionali si erano posti. La quota di spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti appare però ancora ingente se commisurata ai risultati. Dalle nostre valutazioni emerge infatti che l'efficacia degli aiuti alle imprese è stata complessivamente modesta (si vedano de Blasio e Lotti, in questo volume).

Nella ricerca si riportano alcune valutazioni quantitative della nuova politica regionale e i risultati di una serie di interviste effettuate a esperti e a responsabili delle politiche stesse.

Le valutazioni quantitative sono quelle condotte dal Dipartimento delle politiche per lo sviluppo e coesione (cui ha contribuito anche Guido Pellegrini). Secondo queste valutazioni lo scostamento tra i risultati conseguiti dal Mezzogiorno in termini di crescita del PIL e gli obiettivi che le politiche si erano posti per quest'area dipende da un andamento dell'economia internazionale meno favorevole del previsto, da una spesa pubblica nel Mezzogiorno inferiore a quella programmata, dalla mancata realizzazione di alcune esternalità positive. A ognuna di queste spiegazioni è attribuibile circa un terzo della discrepanza tra obiettivi e risultati. Queste valutazioni sono note e pertanto non ci soffermiamo su di esse. È però utile rammentare che tali risultati vanno

presi con un grano di sale, sia perché è difficile tenere conto del peso di tanti diversi fattori sia perché molte possibili cause non sono (almeno esplicitamente) considerate: non si tiene conto per esempio degli effetti differenziati sul territorio delle politiche nazionali, della diversa qualità della spesa pubblica, dell'efficacia degli aiuti alle imprese, ecc.

Le valutazioni basate sulle interviste effettuate a esperti e protagonisti delle politiche regionali riguardano tre profili: la programmazione e il coordinamento tra le politiche regionali e quelle nazionali; l'efficacia delle politiche; la qualità delle amministrazioni (alla quale le nuove politiche regionali avevano dedicato un grande impegno).

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 “dal basso verso l'alto” è un fatto positivo, perché mette a disposizione del policy maker informazioni utili. È 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 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 soggetti 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.

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. 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.

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.

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.

La trasparenza di queste attività di incentivazione appare modesta. Risulta molto difficile ottenere informazioni sui singoli soggetti beneficiari degli interventi e sull’ammontare di agevolazioni pubbliche da questi ottenute. Questa scarsa trasparenza è di ostacolo all’accountability dell’operato della pubblica amministrazione e allo sviluppo di studi di valutazione da parte di enti esterni.

La qualità della Pubblica amministrazione. – Secondo gli intervistati l’impegno rivolto al miglioramento della qualità delle amministrazioni regionali ha prodotto risultati positivi. Nelle Regioni c’è oggi una rete unitaria di operatori che costituisce un buon tessuto connettivo e assicura continuità e qualità all’azione tecnica. Queste indicazioni sono però basate su meccanismi di valutazione interni alle amministrazioni piuttosto che su parametri volti a misurare la qualità dei servizi offerti all’utenza. I giudizi sono inoltre diversificati sul territorio e in taluni casi si riconosce che c’è ancora molta strada da percorrere. Viene frequentemente segnalata la carenza di efficaci sistemi di valutazione del personale e di meccanismi di incentivazione legati ai risultati.

Ci avviamo a concludere, con una breve sintesi delle questioni affrontate.

Per il Mezzogiorno il ruolo delle politiche nazionali è fondamentale. In quest’area vi è carenza di servizi pubblici essenziali (istruzione, giustizia, sicurezza, ecc.) e questa carenza costituisce un ostacolo rilevante allo sviluppo. La produzione dei servizi pubblici essenziali non rientra, di norma, nella sfera di competenza delle politiche territoriali.

L’enfasi va posta sulla qualità dei risultati piuttosto che sulla quantità delle risorse. Non perché le risorse non siano importanti: in taluni casi potrebbe essere necessario spendere più di quanto si spende adesso. Ma l’attenzione deve essere rivolta ai risultati: se l’obiettivo è quello di colmare il divario di sviluppo tra Nord e Sud, la qualità dei servizi pubblici essenziali deve essere la stessa in tutto il territorio.

Le ricerche discusse oggi mostrano che vi sono margini per recuperare efficienza e conseguire risparmi, in più comparti. Per il recupero di efficienza non si può “fare di tutte le erbe un fascio”; occorrono strumenti di valutazione efficaci, tarati su ogni singolo comparto. Il disegno degli interventi dovrebbe tenere conto del fatto che i risultati conseguiti dipendono sia dalla qualità delle amministrazioni che operano sul territorio sia dal contesto locale.

Le politiche regionali presentano luci ed ombre. Esse possono avvantaggiarsi di conoscenze localizzate, risolvere esternalità locali, accrescere il capitale sociale. Vi è però il rischio di frammentazione degli interventi e di sovrapposizione delle competenze tra i vari enti coinvolti. Un più forte coordinamento centrale potrebbe aiutare a superare questi problemi.

Per le politiche regionali, come per quelle nazionali, è importante rafforzare gli incentivi per il monitoraggio dell’azione pubblica e realizzare un sistema di valutazione indipendente e trasparente che fornisca ai cittadini e all’amministrazione informazioni chiare e confrontabili sull’efficacia e l’efficienza dell’azione pubblica, per gli aiuti alle imprese, la realizzazione di opere pubbliche, il funzionamento delle singole scuole, ospedali, tribunali, organi amministrativi, ecc.

Nella prospettiva del federalismo una parte delle politiche oggi nazionali diverrebbe regionale: è importante che questo passaggio assicuri a tutti i cittadini adeguati standard di qualità dei servizi pubblici essenziali in tutte le aree territoriali. Qualunque sia il modello di accentramento/decentramento decisionale e amministrativo prescelto, il sistema di valutazione e monitoraggio dei risultati e di individuazione degli incentivi per il conseguimento degli obiettivi dovrebbe restare accentrato.

DISCUSSIONE

*Fabrizio Barca**

Dopo molto tempo, assai male impiegato, si torna con la ricerca di Banca d'Italia a discutere di politica per il Sud in un modo a un tempo teoricamente ed empiricamente fondato.

Due sono a mio parere i risultati importanti della ricerca portati a sintesi nel bel saggio di Cannari, Magnani e Pellegrini, d'ora in poi CMP, e tradotti nel secco, efficace discorso del Governatore della Banca d'Italia, che mi auguro la tavola rotonda sappia raccogliere e rilanciare. Il primo risultato riguarda la diagnosi circa la situazione del Mezzogiorno. Il secondo riguarda il principio che deve informare la cura.

Partiamo dalla diagnosi. La Banca d'Italia aderisce alla tesi secondo cui a causare la trappola del sottosviluppo del Mezzogiorno – trappola di sottoutilizzazione del potenziale economico e trappola di esclusione sociale, distinzione che avrebbe arricchito la ricerca Banca d'Italia – concorrono due fattori. In primo luogo, la straordinaria inadeguatezza delle istituzioni economiche formali e informali (siano esse capitale sociale, capitale relazionale, fiducia, o partecipazione democratica) di quell'area, di cui è parte centrale la straordinaria debolezza dello Stato. In secondo luogo, la mancanza di volontà (per interessi distributivi) e di capacità (per effetto inerziale) da parte delle classi dirigenti del Sud a cambiare queste istituzioni e da parte dei suoi cittadini a pretendere il cambiamento. (Molti di noi oggi in sala avremmo voluto vedere maggiormente evidenziato questo secondo fattore, ma esso è certamente presente nella ricerca di Banca d'Italia).

CMP ricavano da questa diagnosi la conclusione che il solo modo di uscire dalla trappola del sottosviluppo è rimuovere con pazienza questa straordinaria inadeguatezza delle istituzioni partendo dal miglioramento dei servizi essenziali per i cittadini. Secondo questa tesi, non esistono scorciatoie. Ogni tentativo di manipolare l'economia e la società del Mezzogiorno con sussidi, gabbie salariali, imposte differenziali o esenzioni d'imposta è destinato ad attrarre le imprese e le teste peggiori, a richiamare investimenti e imprenditori “incassa e fuggi”.

Condivido. È questa la stessa tesi che mosse il tentativo del 1998, quando fu impostata la “nuova programmazione”, che proponeva un nuovo paradigma della politica regionale fondato sulla produzione di servizi disegnati a misura dei luoghi. Ma neppure allora la tesi era nuova. Essa infatti appartiene alla fase più interessante dell'azione di Francesco Saverio Nitti cento anni fa, ed è dentro la parte migliore dell'azione di Pasquale Saraceno. E quindi proprio qui iniziano i problemi. Infatti, se questa è l'unica strada possibile, occorre capire perché i tentativi compiuti per seguirla non abbiano cambiato il Sud. Banca d'Italia non scantona e affronta la questione di “come” una politica di miglioramento dei servizi debba essere realizzata.

Il titolo di questa stessa sezione del seminario – “Politiche nazionali o regionali?” – potrebbe indurre in errore circa l'alternativa esaminata da Banca d'Italia. Si potrebbe pensare che la contrapposizione sia tra politica regionale tradizionale, fatta di trasferimenti e sussidi a imprese e persone, e politica nazionale di offerta di servizi fondamentali. Se l'alternativa fosse questa, è evidente che la prima strada è impropria. Non è stata certo questa la scelta della nuova programmazione, che ha anzi mirato a ridurre – in parte è riuscita a ridurre – la quota di spesa in conto capitale destinata a meri aiuti di Stato. Sul fatto che la strada della vecchia politica regionale compensativa sia addirittura dannosa siamo dunque tutti d'accordo. O, dovrei dire, pressoché tutti, dopo l'intervento di Alessandro Laterza. Se Laterza fosse ancora in sala, gli direi che, sì, certamente, la Germania ha tassi d'aiuto assai elevati e che ciò ci costringe a doverla rincorrere, ma

* Ministero dell'Economia e delle finanze.

gli chiederei anche dove fosse Confindustria quando il Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS) e il Ministro che lo dirigeva, d'intesa con il Commissario europeo Mario Monti, tentarono di ottenere l'abbassamento dei tassi di aiuto. E fa poca differenza che ieri Confindustria chiedesse "incentivi 488" e oggi chieda "credito d'imposta": sempre di vecchi, dannosi aiuti di Stato si tratta, che disincentivano le classi dirigenti del Sud a innovare. (Ne approfitto, peraltro, per suggerire molta attenzione nell'illustrare i dati sul peso degli incentivi sul totale della spesa in conto capitale. Quando questo rapporto è calcolato con riferimento al settore ristretto della "Pubblica amministrazione", si produce una rischiosa illusione ottica perché appaiono come incentivi, ad esempio, i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato che si tradurranno poi in investimenti pubblici nella rete ferroviaria. È dunque sul "Settore pubblico allargato" che bisogna fare i conti – i dati sono prodotti con precisione e tempestività dal sistema dei Conti pubblici territoriali gestito dal DPS – se non si vuole considerare aiuto pubblico ciò che da un'altra parte consideriamo investimento fondamentale nel patrimonio infrastrutturale del paese).

L'alternativa che ci deve interessare è dunque un'altra ed è interna alla strategia del miglioramento dei servizi. Ci sono infatti due strade per realizzarla. La prima è quella di disegnare gli interventi per il miglioramento dei servizi tenendo conto dei contesti territoriali, dei luoghi in cui l'intervento avviene: è una politica che potremmo definire rivolta ai luoghi (*place-based*)¹ o territoriale. La strada alternativa è quella di ignorare che esistono i contesti e realizzare interventi uniformi, uguali sull'intero territorio nazionale. La teoria moderna dello sviluppo – si pensi alle importanti riflessioni critiche di Daniel Rodrick – non ha dubbi che la strada giusta sia la prima. Il Governatore della Banca d'Italia aderisce in pieno a questa impostazione quando nell'intervento d'apertura di questa giornata scrive che "politiche pubbliche uniformi producono effetti diversi a seconda della qualità delle amministrazioni e del contesto territoriale. Nel definire la normativa e le risorse si deve tenere conto di questi aspetti; si devono anche prevedere meccanismi correttivi, che operino quando la qualità del servizio fornito alla collettività è inadeguata".

Ma se la politica di miglioramento dei servizi da realizzare a Sud deve essere *place-based* allora è ancora più importante spiegare perché la scelta compiuta nel 1998, che proprio a questo principio era ispirata, non abbia cambiato il Sud. CMP spiegano l'insuccesso della nuova programmazione con un gruppo di "cause interne", interne alla logica della strategia, e soprattutto con una "causa esterna". Consideriamo queste diverse spiegazioni.

Una prima causa interna individuata da Banca d'Italia è l'incapacità delle Amministrazioni Centrali e di altre istituzioni pubbliche di svolgere il ruolo di centri di competenza e di indirizzo che la strategia affidava loro. È un punto debole assai rilevante che pienamente condivido, con l'eccezione significativa – lo voglio dire senza infingimenti – del Dipartimento per le politiche di sviluppo, come si può ricavare dalle recenti riflessioni di Bruno Dente e Federico Butera², e come Banca d'Italia stessa mette in luce. La seconda causa interna, anch'essa condivisibile, è costituita dall'incompletezza del rinnovamento delle risorse umane, iniziato in modo forte e con rotture ma poi assopitosi. Il terzo fattore problematico interno individuato da CMP è costituito dalla sottostima dei tempi necessari al cambiamento. È così. Sottostimammo i tempi perché pensammo che una forte mobilitazione politica attorno alla nuova strategia avrebbe fatto scattare un meccanismo di aspettative virtuose; così non fu e quando i risultati apparvero inferiori alle attese provocammo delusione. Infine, Banca d'Italia, smentendo conti sbagliati ripetuti da molti in questi anni, osserva che è mancata la realizzazione del *big push* finanziario, cioè del balzo programmato nella spesa per investimenti pubblici pro capite nel Sud. Se si considera il settore pubblico allargato, si osserva che la spesa pro capite annuale per migliorare le strade, i depuratori, le scuole, ecc. nel Mezzogiorno è

¹ Cfr. Barca, F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

² Cfr. Dente, B. e Butera, F. (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli.

stata inferiore a quella del Centro Nord: quindi ogni giorno si è accresciuto il divario nelle infrastrutture di servizio rivolte ai cittadini.

Sempre in merito alle cause interne, non condivido, invece, il suggerimento fatto da CMP che la strategia della nuova programmazione avrebbe patito a tratti di una “deriva localistica”. Infatti, non solo i Patti territoriali hanno assorbito una quota minima (meno del 5 per cento) dei finanziamenti dell’intervento, ma il modo in cui essi sono stati impostati – fino al loro stravolgimento nella primavera del 2001 – ha risposto a principi di governo non appiattiti sulle pressioni della rendita locale.

Avrei piuttosto aggiunto un’altra critica interna alla strategia del ’98: quella di avere dato eccessiva enfasi al reddito pro capite fra gli obiettivi da perseguire. La ricerca di Banca d’Italia lo dice fra le righe, ma andrebbe sottolineato con forza. Il problema fondamentale e specifico del Mezzogiorno non è la scarsa crescita del reddito pro capite. A crescere poco nell’ultimo decennio è stato l’intero paese; anche a seguito di fenomeni migratori, il divario di reddito pro capite fra le Regioni italiane si è lievemente ridotto fra il 1995 e il 2006, mentre cresceva o era stazionario all’interno degli altri principali paesi europei. Ma questo dato non ci deve rassicurare, perché il problema del Sud è un altro e ben più grave. Esso riguarda i divari socialmente insostenibili, in termini di qualità dei servizi essenziali per la vita dei cittadini, immotivabili per uno stato nazionale. Sarebbe utile se Banca d’Italia o altri centri di ricerca seguissero l’esempio di un interessante studio condotto di recente per la Spagna³, dove, assieme ai divari regionali fra i redditi pro capite, si misura il divario in termini di un indice sintetico della qualità della vita dei cittadini (sulla scorta dello Human Development Index). Si scopre così che, mentre il divario fra i redditi delle Regioni spagnole era stazionario, il divario in termini di qualità dei servizi fondamentali si contraeva drasticamente. È questo secondo dato a spiegare perché in Spagna, pure con differenze interregionali di produttività e reddito forti quasi quanto in Italia, non esista un grave problema sociale e politico nazionale di divari territoriali. Alla misurazione della qualità dei servizi la strategia della nuova programmazione ha destinato un’attenzione crescente, ma l’enfasi sui divari di reddito ha sviato l’attenzione degli amministratori, dei politici, del pubblico.

Comunque, secondo la ricerca di Banca d’Italia, la causa principale dell’insuccesso della nuova programmazione ha natura “esterna”: si tratta del fatto che alla rinnovata e modernizzata politica regionale alimentata da risorse speciali non si sia accompagnata una politica nazionale a valere sulle risorse ordinarie. “A nostro parere – scrivono CMP – il mancato restringimento del divario tra Nord e Sud nell’ultimo quindicennio è attribuibile ad ambiti che sono prevalentemente di competenza delle politiche nazionali e in cui il ritardo del Sud è pronunciato”. La strategia del 1998 presupponeva “un forte senso di missione civile e politica – scrivono ancora gli autori – così come la rapida implementazione delle riforme di struttura disposte all’inizio degli anni novanta. Per vari motivi il primo viene a cadere rapidamente, la seconda tarda assai a progredire. ... Come pensare che in questo contesto ... il Sud potesse svettare come unica radiosa eccezione?”.

È questa la spiegazione principale di Banca d’Italia in merito ai risultati limitati di questi anni. Come ha osservato ancora stamani il Governatore Draghi: “Le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie”. Insomma, la saldatura fra politica regionale, speciale e aggiuntiva, e politica nazionale ordinaria non c’è stata. Per esemplificare con un caso della massima importanza, mentre la politica regionale rinnovata investiva risorse aggiuntive nelle scuole per ridurre

³ Cfr. Marchante, A., Ortega, B. e Sánchez, J. (2006), *The Evolution of Well-Being in Spain (1980-2001): A Regional Analysis*, in *Springer, Social Indicators Research*, Vol. 76, 2, pp. 283-316. Il lavoro è citato da Viesti, G., Protta, F. e Coniglio, N. in *Crescita e convergenza delle regioni europee: l’esperienza italiana comparata*, mimeo, CNEL, 12 novembre 2009.

l'abbandono scolastico e innalzare le competenze degli studenti del Sud, la massa ben più cospicua di risorse destinata all'attività scolastica ordinaria continuava a essere spesa come sempre.

La tesi di Banca d'Italia invita ovviamente a un'ulteriore domanda. Perché questa saldatura non si è avuta? Perché la politica regionale non ha agito come leva per ammodernare l'intera massa dell'intervento pubblico nel Sud, come era nell'intenzione e nei programmi di chi lanciò la nuova programmazione? La spiegazione è a mio parere politica, come ha osservato stamane Carlo Trigilia e come hanno scritto di recente Michele Salvati e Renato Brunetta. Quest'ultimo ha segnalato⁴ l'assenza di un blocco sociale egemone, dotato della volontà e della capacità di cambiare radicalmente l'intervento pubblico nel Sud. L'assenza di questo blocco serve a spiegare anche alcune "cause interne" suggerite da Banca d'Italia: perché non ci sia stato il *big push* finanziario; perché si sia arenato il rinnovamento delle risorse umane.

Su questo profilo politico e sociale la mia esperienza suggerisce alcune riflessioni.

La prima considerazione è che già dopo un anno dall'avvio della nuova programmazione, cioè dalla fine del 1999, il consenso politico attorno alla nuova strategia era venuto meno. Anzi, negli anni che seguono l'azione politica nazionale creerà spesso ostacoli alla nuova strategia o se ne sentirà comunque infastidita. Come spiegare altrimenti la pressione sul Presidente della Regione Campania Antonio Bassolino da parte dei vertici nazionali del proprio partito affinché rinunziasse a "liberare la sanità dal controllo asfissiante dei vecchi notabili" (come descrive in un articolo mai smentito l'on. Isaia Sales sul Corriere del Mezzogiorno del 22 settembre 2008)? Come spiegare l'assenza assoluta di qualunque dibattito nazionale quando, nel 2003, il Vice Ministro dell'Economia Gianfranco Micciché, sulla base di una approfondita istruttoria tecnica, comminò dure sanzioni finanziarie alle Regioni – soprattutto a quelle della sua stessa coalizione, segno del rigore della decisione – che non avevano conseguito gli obiettivi prefissati? Quell'intervento ebbe forti effetti sul mercato politico locale nelle successive elezioni regionali, e di esso si è dibattuto a lungo a Parigi (Ocse), Bruxelles (Commissione europea) e a Varsavia (Stato Membro attento alle esperienze degli altri Paesi), ma come spiegare l'accoglienza gelida da parte della politica e della stampa nazionale? Come spiegare, ancora, il silenzio assoluto che accompagnerà a livello nazionale, nel 2003, il lancio di bandi di gara per sistemi idrici in Sicilia, laddove solo una forte attenzione nazionale avrebbe potuto convincere imprese nazionali ed estere in merito alla credibilità di un'apertura concorrenziale assolutamente inusuale per quella Regione? (E fu così che larga parte dei bandi andò deserta.) Come spiegare, più tardi, nel gennaio 2006, l'assoluto silenzio sulle sanzioni che il CIPE comminerà a tre opere pubbliche del "progetto completamenti" avviato nel 1998 che, pure essendo assolutamente regolari in quanto a modalità di spesa e di realizzazione, non soddisfacevano gli usi economici per i quali erano state finanziate?

La politica avviata nel 1998, questo è il punto, scatena nel Mezzogiorno una violenta opposizione: resistenze, attacchi di ogni tipo. Sono in gioco forti interessi e molte classi dirigenti locali cresciute sulla rendita e sulla cattiva amministrazione rischiano di perdere i propri privilegi. In questa situazione, salvo che nel primo anno della strategia, a Roma la politica nazionale fa finta di non udire, o peggio. Le componenti della classe dirigente del Sud che rischiano non sono premiate; anzi, chi lo fa è considerato un "cretino". Ma queste considerazioni rinviano a un'ulteriore domanda: perché nella primavera del 1998 si fosse configurato un blocco sociale pronto a sostenere il cambiamento e perché poi esso si sia dissolto. Se capiamo questo compiamo un passo in avanti.

A fare la differenza nel 1998 non è solo la prestigiosa figura di Carlo Azeglio Ciampi. Ciampi, con una straordinaria capacità di leadership, favorisce la precipitazione di un blocco sociale costituito da due componenti principali. Da un lato stanno i ceti medi e imprenditoriali del

⁴ Cfr. Brunetta, R. (2009), *Sud. Un sogno possibile*, Donzelli.

Nord, interessati a ridurre i trasferimenti al Sud o almeno a sottoporli a una verifica di risultato. Dall'altro lato stanno le avanguardie della borghesia urbana del Sud, non solo di alcuni centri maggiori sulle coste ma anche di medie città dell'interno, che, attraverso una nuova leva di sindaci o leader locali tecnicamente competenti, vogliono giocare la carta dell'innovazione contro i rentiers seduti sugli aiuti di Stato. Concorrono a dare forza a questo blocco due costole della classe dirigente nazionale: alcune elites intellettuali e industriali interessate a rendere meno duro il vincolo di bilancio nazionale attraverso un uso efficiente dei fondi comunitari per il Sud; i gruppi dirigenti del centro-sinistra che avevano forzato l'adesione all'Unione monetaria e volevano mostrare ai cittadini italiani che l'Unione produceva sviluppo, nel convincimento che tale sviluppo potesse venire soprattutto dal Sud.

Bisognerà tornare con strumenti più fini sulle caratteristiche del blocco sociale che sembrò sostenere l'avvio della nuova programmazione. Il contributo di Banca d'Italia invita a farlo e sarà certo oggetto di confronto. Ma se gli spunti che ho voluto cogliere hanno un fondamento, essi ci aiutano a capire perché quello stesso blocco sociale si sia di lì a poco disgregato.

A venire meno quasi subito è il puntello delle due costole della classe dirigente nazionale. In un caso per troppo successo della nuova politica: chi era interessato a non "perdere fondi comunitari" ottiene rapidamente il proprio obiettivo, perché la nuova programmazione raggiunge in brevissimo tempo il risultato di una utilizzazione piena dei fondi provenienti da Bruxelles. Quanto ai gruppi dirigenti della coalizione di governo, il loro appoggio si esaurisce, al contrario, quando appare chiaro che gli obiettivi di crescita assai elevati fissati nei documenti di programmazione non saranno raggiunti e che la nuova politica non consentirà di andare al voto né sull'onda di un cambiamento impetuoso dell'economia meridionale, né sull'onda di aiuti a pioggia, a cui la nuova politica ha posto un freno. Venuti meno questi puntelli, si manifestano le debolezze delle due componenti del blocco sociale e del loro cemento.

Dai ceti medi imprenditoriali del Nord continua a venire una spinta alla trasparenza e alla verificabilità. Questa spinta dà in definitiva sostegno a ciò che il Dipartimento per le politiche di sviluppo andava facendo, visto come fattore di garanzia nell'uso dei fondi. Ma mai questo sostegno diviene spinta propulsiva. Anzi, la nuova politica viene vista come il "male minore", non come una possibile chiave di cambiamento. E soprattutto, col passare del tempo, anche a seguito dell'azione ideologica e corrosiva di una parte importante dell'intelligenza accademica e giornalistica del Nord, all'esercizio della critica informata si preferisce quello dello scetticismo colorito e prevale un racconto dove tutto è grigio e dove massima è la disattenzione – come si è visto – ai segnali di nuova amministrazione. È un grigio dove, sull'altro versante del blocco, nel Sud, nuotano bene gli oppositori del cambiamento, le imprese drogate dalla 488 e dal credito d'imposta, le retroguardie della borghesia urbana. Nel grigio, l'impegno al rinnovamento viene disincentivato e ognuno si sente autorizzato a tornare alle vecchie pratiche, a non prendere sul serio le nuove regole: "se ciò che farò sarà comunque narrato e percepito come grigio, tanto vale che grigio sia veramente". Incapaci di organizzarsi in reti e associazioni, prive di sponda nazionale, sempre più incerte sul ritorno delle proprie azioni innovative, le avanguardie della borghesia urbana del Sud si indeboliscono e perdono progressivamente pezzi.

Queste valutazioni, formulate qui in modo ancora assai preliminare, offrono alcuni spunti in merito alla scelta sul "che fare".

Partiamo ancora da Banca d'Italia. Essa trae dalla propria diagnosi circa la causa esterna dell'insuccesso della politica di questi anni lo spunto per suggerire la nuova cura. CMP argomentano che la politica regionale va accompagnata da un "ruolo essenziale della politica nazionale" che abbia come stella polare il fatto che "alcuni servizi essenziali devono avere la stessa qualità in tutto il paese". Banca d'Italia stessa, dunque, rifiuta la contrapposizione fra politiche nazionali e regionali e ci dice che servono entrambe. In linea con la diagnosi fatta, il Governatore

Draghi ha poi chiarito stamane che anche la politica nazionale deve essere *place-based* – “consapevole e sapiente declinazione delle politiche generali sul territorio” – e ha ricordato che “ogni qualvolta si disegni un intervento pubblico nell’economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre ex ante adeguati correttivi”. Bene, condivido, assai, ma resta da capire perché la politica nazionale dovrebbe oggi aderire a questo indirizzo, visto che non lo ha fatto sinora. Come ricostruire un blocco sociale attorno a questa “nuova programmazione allargata” ?

Penso che le condizioni politiche per questo passaggio dipendano da come si saprà lavorare al tavolo del federalismo.

La legge delega 42 del 2009 prevede fra le altre cose che si definiscano i costi e i fabbisogni standard come “indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”, nonché gli “obiettivi di servizio – termine, sia detto, derivato proprio dall’esperienza pilota in corso nell’ambito della nuova politica regionale – a cui devono tendere le Amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni”. Ecco dunque dove la politica speciale e la politica ordinaria si possono saldare sul piano sia tecnico che politico. E dove può tornare a definirsi un patto fra Nord e Sud.

Sul piano tecnico, si può andare al chiarimento di una distinzione che è stata talora opaca in questi anni. Compito della politica ordinaria è quello di garantire livelli essenziali delle prestazioni. Compito della politica speciale è quello di creare una tantum le condizioni di base (scuole, ospedali, assetto idrico, regole del gioco) affinché i trasferimenti perequativi della politica ordinaria possano conseguire il loro obiettivo. In assenza di questo intervento speciale i trasferimenti perequativi della politica ordinaria non basteranno mai e serviranno solo a compensare – generalmente solo in parte – le inefficienze di un sistema carente, saranno cioè trasferimenti “inconsapevoli” (come scrivono, sempre nella ricerca di Banca d’Italia, Staderini e Vadalà). Occorre dunque mettere al centro della politica speciale “obiettivi di servizio” coerenti con l’azione della politica ordinaria *place-based*.

Lavorando bene al tavolo del federalismo potrebbe inoltre essere possibile realizzare una saldatura anche sul piano politico. Se infatti la politica speciale non dovesse funzionare e le pre-condizioni per l’utilizzo appropriato delle risorse ordinarie non si realizzassero, la logica e la verifica di “livelli essenziali di prestazione” porterebbero in luce la componente inconsapevole del trasferimento redistributivo, ossia quella che contiene in sé inefficienza e cattiva qualità. Sta qui un genuino interesse del Nord al rinnovamento istituzionale delle aree del Sud, l’interesse a che il sistema dei servizi pubblici meridionali migliori e sgravi così il Nord di oneri impropri. Non vedo infatti realisticamente altre ragioni, oggi, per cui le classi dirigenti del Nord possano tornare a interessarsi del Sud. Non è certo un buon motivo la proiezione del Mezzogiorno nel Mediterraneo, come pure molti affermano, visto che nel quadro geopolitico odierno e dei prossimi anni questa proiezione costituisce per l’Italia assai più un problema che non un’opportunità. Non è certo un buon motivo la crescita del Sud, vista l’utilità del Nord di approvvigionarsi delle sue forze di lavoro migliori. Non è certo un buon motivo il riscatto del Mezzogiorno in sé, vista l’utilità per il Nord trae (si vedano i suoi giornali) dal dirottare sulla parte meridionale del paese dubbi identitari e presunti tratti negativi del “carattere degli italiani” che in realtà angustiano il sonno proprio delle classi dirigenti del Nord⁵.

Non si tratta di un’operazione facile. Tutt’altro. E se si sbaglia – per obiettivi tecnici troppo ambiziosi o per povertà del confronto politico, culturale e istituzionale (fra livelli di governo) – la partita può degenerare in uno scomposto rumore, compagno di una stagione di lacerazione

⁵ Come scrive Silvana Patriarca (in *Italianità, La costruzione del carattere nazionale*, Laterza, 2010), è accaduto spesso nella storia italiana che “sia il Meridione inteso come Altro interno che la meridionalità dell’Italia nel suo insieme ... [divenissero] il principale capro espiatorio di tutti i guasti del paese” (pag.xvii).

nazionale. Ma, se un confronto deciso e pragmatico al tavolo del federalismo si rivelasse possibile, allora la strategia degli obiettivi di servizio, già oggi in atto e i cui risultati numerici (in termini di asili nido aperti, regolarità nelle forniture idriche, riduzione degli abbandoni scolastici e aumenti delle competenze in matematica, migliore assistenza agli anziani) – cfr. il sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ – sono oggi totalmente trascurati dalla politica e dalla stampa nazionali e sottratti al pubblico dibattito, diventerebbe una fondamentale operazione pilota già pronta per l'uso. All'Istat si potrebbe allora chiedere un impegno aggiuntivo straordinario per accrescere la tempestività delle informazioni e garantire un loro più elevato dettaglio territoriale. Il Ministero della Funzione pubblica potrebbe cimentarsi con l'obiettivo alto di assicurare, come già avviene in alcuni paesi del nord Europa, un'informazione ai cittadini sulla qualità dei servizi forniti loro dal Sindaco o dal "Governatore", confrontati con gli standard di altri Comuni e Regioni. Un simile contesto di competitività territoriale potrebbe rianimare il mercato politico e tornare a creare nelle classi dirigenti del Sud l'incentivo a fare meglio nel pubblico interesse. O potrebbe agire come volano di un malcontento popolare mirato ai fatti, che torni a trovare punti di coagulo e di attacco.

DISCUSSIONE

*Aldo Mancurti**

Non essendo possibile raccogliere tutte le sollecitazioni del dibattito odierno, sarà necessario effettuare una selezione. Concentrerò dunque l'intervento sulle Pubbliche amministrazioni, che sono onorato di rappresentare, essendo a esse rivolte molte sollecitazioni.

Mi sembra che ci venga chiesto di **innovare** e questo non sempre significa fare delle cose nuove, ma talvolta più modestamente semplificare. Ci viene chiesto di **concentrare** la politica regionale sia in termini di risorse sia di raggiungimento di obiettivi. Ci viene chiesto di **integrare** le politiche regionali con quelle ordinarie – ce lo ha ricordato questa mattina, autorevolmente, il Governatore Draghi, ma anche Luigi Cannari ha ben evidenziato questo aspetto nell'ultimo intervento e i dati presentati da Alessandra Staderini ne hanno dato conferma. Naturalmente tutto questo ha dei percorsi obbligati e innanzitutto presenta dei presupposti, per i quali dobbiamo qualificare meglio la Pubblica amministrazione e soprattutto la spesa erogata dalla Pubblica amministrazione e infine misurarne i risultati.

Non posso esimermi dal ringraziare, anche a nome del Dipartimento, la Banca per aver impegnato le sue strutture, il suo patrimonio di conoscenze sul tema del Mezzogiorno, che assorbe quotidianamente le energie del Dipartimento nell'assolvimento della missione che l'ordinamento ci affida. Le relazioni sono state lette e discusse in tutto il Dipartimento, abbiamo apprezzato l'ampia disamina contenuta negli studi, dall'inquadramento storico e culturale alla forte attenzione al capitale sociale, consapevoli che, per superare fenomeni di ritardo nello sviluppo, si richiedono interventi non limitati al campo economico e finanziario. Siamo lieti che nell'elaborazione degli studi presentati siano state utilizzate informazioni che la politica regionale ha contribuito a rendere disponibili. Ce ne ha dato atto Luigi Cannari poco fa, dal 1998 le informazioni territoriali sono migliorate sensibilmente. All'avvio di questa politica non si conoscevano i dati di fondo necessari per una buona programmazione degli interventi:

- il PIL con dettaglio territoriale usciva con tre anni di ritardo, ora esce a distanza di un anno dal periodo di riferimento;
- la conoscenza della spesa pubblica complessiva destinata a investimenti pubblici riferiti al territorio era carente. Ora i conti pubblici territoriali forniscono un'ampia informazione sui flussi regionali finanziari anche con la previsione per l'anno in corso;
- il monitoraggio delle opere pubbliche, sul quale poi tornerò con più dettaglio, in particolare per i tempi di progettazione, affidamento e attuazione degli interventi era inesistente.

I progressi sono anche rappresentati nei documenti prodotti dal Dipartimento. Tuttavia, affermare che la trasparenza delle informazioni abbia contribuito a risolvere i problemi non è corretto, e forse ingenuo. Comunque, anche nelle criticità, nelle difficoltà alcuni risultati importanti sono stati conseguiti; è quindi doveroso menzionarli (cfr. Tavola 1).

- È stato conseguito innanzitutto il completo utilizzo delle risorse comunitarie nel periodo di programmazione 2000-06.
- Sono stati realizzati interventi di grandi dimensioni, fruibili nelle regioni del Mezzogiorno, come i nuovi terminal degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari, il sistema ferroviario metropolitano di Napoli, il completamento della ferrovia alta velocità Roma-Napoli. Al di fuori

* Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

del settore infrastrutture, le imprese connesse a internet con banda larga sono cresciute dal 25 al 70 per cento. Oggi è stato trattato con molta attenzione anche il problema dell'istruzione; sono lieto di ricordare che nelle scuole il rapporto tra computer e studenti è passato da 1 a 33 a 1 a 10. Anche la ricerca industriale al Sud ha consentito alle piccole e medie imprese di sviluppare circa 500 nuovi prodotti. Sul tema dell'energia, molto c'è da fare e molto ci auguriamo di fare nel nuovo periodo; progressi sono stati però realizzati: l'energia da fonti rinnovabili è passata dal 3,3 per cento nel 2000 al 7,1 nel 2007. Oltre ai risultati finanziari e di realizzazione fisica e di miglioramento dei servizi ve ne sono alcuni che attengono alle istituzioni, sui quali poi torneremo.

- Sono stati conseguiti buoni risultati di metodo attinenti la programmazione, la valutazione e il monitoraggio degli interventi. Ribadisco l'importanza della diffusione di una cultura della trasparenza delle informazioni. L'insieme delle regole e delle condizionalità, adottate anche per via dei vincoli posti dall'integrazione europea, hanno determinato una forte accelerazione dell'attuazione dei processi di riforma. La sperimentazione di sistemi premiali ha determinato progressi nell'Amministrazione pubblica del Mezzogiorno.

Tuttavia i progressi sono stati parziali. Come è emerso chiaramente dalle relazioni, si sono riscontrate criticità e i risultati ottenuti sono stati insufficienti rispetto agli obiettivi prefissati.

- La concentrazione degli interventi su alcuni servizi essenziali non è stata adeguata.
- La politica ordinaria, non sempre e non nella dovuta misura ha supportato la politica aggiuntiva per lo sviluppo del Sud. Ad esempio alcune politiche nazionali con rilevanti effetti regionali quali l'istruzione, la giustizia, la concorrenza, la sicurezza e il miglioramento della Pubblica amministrazione, avrebbero dovuto sostenere gli obiettivi della politica regionale e rafforzarli proprio nei territori meridionali.
- L'altra critica che ci viene spesso rivolta è quella dei ritardi nell'attuazione delle opere pubbliche che interessano generalmente l'area centro meridionale. Devo dire, come vedremo in seguito, che effettivamente il Mezzogiorno sconta dei ritardi, ma per i tempi di attuazione delle opere pubbliche tutto il sistema paese offre risultati non soddisfacenti.

Le infrastrutture non costituiscono il solo scopo della politica regionale, ma è impossibile fornire servizi adeguati senza infrastrutture. È quindi doveroso dedicare a questi aspetti alcuni brevi approfondimenti.

Concentrazione degli interventi. – Nel QSN 2007-2013 (cfr. Tavola 2) le risorse per le infrastrutture di trasporto sono appena il 16,7 per cento; uno sforzo è stato fatto, ma non basta. Le dotazioni infrastrutturali sono un aspetto importante sul quale dobbiamo lavorare per ridurre i divari tra Nord e Sud: se ad esempio prendiamo in considerazione il sistema del trasporto ferroviario, osserviamo che da Napoli a Bari si viaggia a una velocità di 70 km all'ora, da Roma a Firenze a una velocità doppia. Se teniamo conto dei tempi di percorrenza, l'Italia è ancora più lunga di come viene geograficamente rappresentata. Ai servizi fondamentali, infrastrutture ambientali, acqua, difesa del suolo, rifiuti è andato oltre il 32 per cento. Una quota del 28 per cento, che costituisce una quantità significativa, credo la più alta in Europa, è concentrata su ricerca e innovazione, nonché per la società dell'informazione, per progetti di ricerca industriale, sostegni ai laboratori pubblico-privati, ai distretti tecnologici, allo sviluppo di nuove tecnologie e prodotti innovativi. Al mercato del lavoro è destinato il 10,5 per cento delle risorse, e in questa priorità, come saprete, hanno trovato ampio spazio anche gli interventi anticrisi per gli ammortizzatori sociali.

Torniamo quindi alle richieste: una di esse era di concentrare l'attenzione sulla qualità della spesa, piuttosto che sulla quantità. Nel Quadro strategico nazionale, proprio per garantire una migliore qualità della spesa e dell'offerta di alcuni servizi essenziali, sono stati fissati target vincolanti

da raggiungere nel periodo di programmazione in quattro ambiti: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini, ciclo integrato dell'acqua e gestione di rifiuti urbani (cfr. Tavola 3). Gli avanzamenti sono quantificati attraverso 11 indicatori; a oggi non disponiamo ancora di dati completi – la prima fase di conclusione del ciclo si avrà a fine anno – ma possiamo fare un primo bilancio positivo dopo due anni di attività dall'avvio di questo sistema. Tra gli elementi positivi si è riscontrato innanzitutto un nuovo atteggiamento delle Amministrazioni regionali, che da subito si sono impegnate nel raggiungimento di obiettivi di lungo termine, non immediati. Esse hanno rischiato, insieme a noi, di partecipare al raggiungimento di obiettivi che non sono facilmente, immediatamente raggiungibili e quindi richiedono politiche di medio periodo. Altro fatto positivo è stata l'adozione di strumenti tecnico operativi che, partendo dagli obiettivi da raggiungere, pianificano azioni per creare le condizioni organizzative, normative e amministrative e di investimento delle risorse disponibili per il conseguimento degli obiettivi stessi. Segnali incoraggianti di integrazione tra la politica unitaria regionale e quella ordinaria ci sono già stati nei settori dei servizi all'infanzia, attraverso il piano nazionale nidi e l'assistenza domiciliare integrata (ADI), sotto il profilo sia sanitario sia sociale. Questa tendenza deve mantenersi nel tempo ed estendersi anche agli altri settori, pena l'inutilità delle politiche.

Concludo con l'ultimo argomento relativo alla durata delle opere pubbliche, il settore che – per formazione e per precedente esperienza – forse più mi appassiona e al quale ho dedicato gran parte della mia vita lavorativa.

I tempi di attuazione delle opere pubbliche. – Le figure che verranno presentate sono supportate da dati certificati, provenienti dalle Intese istituzionali di programma e dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici.

La durata di un'opera – come è normale che accada – è strettamente connessa al suo valore economico, che ne rappresenta la determinante più importante: si va da una durata di tre anni e sei mesi per le opere sotto un milione di euro, a quella di oltre dieci anni per i cento milioni di euro (Figura 1). Nell'esame di questi dati ci dovremmo scandalizzare del fatto che la fase pre-appalto, quella prima della consegna dei lavori, sia all'incirca di pari durata rispetto a quella dell'esecuzione dei lavori. A livello territoriale – oggi facciamo un focus sul Mezzogiorno – le differenze non sono però eclatanti; esistono, ma questa volta è il Centro Italia a detenere la maglia nera, anche se il Mezzogiorno si avvicina alle performances del Centro. La durata delle opere pubbliche non è un problema solo meridionale, è un problema nazionale. Nella figura 2 si mostrano gli scostamenti regionali dei tempi di esecuzione delle opere pubbliche rispetto alla media nazionale, basati su un'analisi econometrica. I risultati evidenziano una situazione variegata anche nel Centro Nord e nel Nord. La situazione appare peggiore in Sicilia e in Basilicata, ma anche i dati relativi a Toscana, Umbria e Liguria non si discostano sensibilmente dal complesso delle regioni del Mezzogiorno. Ne esce un'Italia a più facce, senza una dicotomia molto evidente tra Nord e Sud. E il problema va affrontato con una certa urgenza. Innanzitutto approfondendo l'analisi. Una inefficienza nell'attuazione degli interventi è costituita dai cosiddetti “tempi di attraversamento”, ovvero il lasso di tempo che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio dell'altra. Nella valutazione del peso di questi tempi abbiamo trascurato la parte finale, quella del collaudo, perché molte opere pubbliche entrano in funzione prima della data ufficiale di collaudo.

I tempi di attraversamento rappresentano il 57 per cento del totale dei tempi connessi con il percorso attuativo che precede l'inizio dei lavori. I tempi di attraversamento sono pari al 60 per cento del totale dei tempi relativi alla fase di progettazione e al 47 per cento di quelli relativi alla fase di affidamento dei lavori. Le maggiori criticità si riscontrano nel Mezzogiorno. Il peso dei tempi di attraversamento testimonia la presenza di inefficienze nell'attuazione degli interventi. Altri indizi di inefficienza sono anche rilevabili dal confronto fra le previsioni iniziali delle amministrazioni e i tempi effettivi, sulla spesa da realizzare e la liquidazione. Normalmente le amministra-

zioni registrano tempi medi di spesa più lunghi di un anno e mezzo rispetto a quelli indicati nel progetto. I tempi di pagamento per gli interventi economicamente più rilevanti presentano ritardi di contabilizzazione dell'opera di circa sette mesi, determinando serie difficoltà per le imprese che operano in questo settore (cfr. Figura 3).

Per tradurre questo patrimonio di conoscenza in miglioramenti nella capacità di programmazione, il Dipartimento ha messo a punto un apposito strumento per analizzare i tempi di realizzazione delle opere pubbliche e pervenire a stime più accurate, con conseguenti miglioramenti anche della capacità di programmazione finanziaria e di attuazione dei progetti. Lo strumento di visualizzazione interattiva della stima delle opere pubbliche (Visto) fornisce una stima dei tempi di realizzazione di un'opera in funzione delle caratteristiche progettuali e del contesto territoriale in cui viene realizzata (cfr. Figura 4). Inserendo nella parte sinistra del cruscotto le informazioni richieste si ottiene una stima della durata dell'opera, indipendentemente da quanto indicato dalle amministrazioni, il progetto delle quali deve essere 'vistato' per essere incluso nella programmazione degli interventi. Inoltre, al fine di monitorare i tempi di realizzazione, è stato stabilito un benchmark delle durate, prendendo in considerazione i primi venticinque migliori interventi in ogni settore e in ogni classe di ampiezza dei progetti (cfr. Figura 5). Ovviamente, la conoscenza del fenomeno di per sé non è sufficiente per innescare meccanismi concorrenziali tra le stazioni appaltanti tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo di una riduzione delle durate. Occorre lavorare anche su altri aspetti, soprattutto se consideriamo che le cause di allungamento dei tempi di attuazione di un'opera non sono riconducibili soltanto alla sfera dell'efficienza amministrativa e dei territori, ma riguardano anche gli aspetti regolamentari e legislativi, la qualità progettuale, la qualificazione sia della Pubblica amministrazione, sia delle imprese. Stiamo elaborando una proposta di lavoro al fine di utilizzare questa conoscenza come base di discussione in un tavolo tecnico aperto ad amministrazioni, associazioni di categoria, studiosi, esperti, che riteniamo possa e debba formulare soluzioni da portare all'attenzione del legislatore per ridurre i tempi di realizzazione delle opere. Per concludere, l'esperienza maturata nel Ministero dello Sviluppo economico mi induce a ritenere che il futuro del Sud passi per una maggiore qualificazione dell'attività della Pubblica amministrazione e per il rafforzamento delle condizioni di legalità e sicurezza dell'area, ma aggiungerei anche, per quanto esposto in precedenza, per la concentrazione delle risorse su progetti strategici, per il coordinamento tra risorse aggiuntive e risorse ordinarie e per l'accelerazione degli interventi, principalmente rafforzando la qualità della progettazione e rendendo certi i tempi di realizzazione, con l'istituzione di figure di coordinamento per l'attuazione delle opere.

Tavola 1

Luci e ombre del ciclo di programmazione 2000-2006

	Risultati	Criticità
Politiche di sviluppo 2000-06	Completa attuazione finanziaria	Insufficiente aggiuntività delle risorse
	Importanti opere concluse e miglioramento di servizi essenziali come l'istruzione	Ampia quota di "Progetti coerenti"
	Miglioramento della capacità amministrativa	Elevati tempi di attuazione
	Recupero dei ritardi nell'attuazione di riforme settoriali (ed. acqua, rifiuti) e completamento dei processi di pianificazione di livello territoriale (es. acqua, rifiuti, difesa del suolo, trasporti)	Rischio di reversibilità dei risultati conseguiti
	Miglioramento capacità progettuale delle amministrazioni	Competenze tecniche ancora inadeguate rispetto ai compiti

Fonte: DPS.

Tavola 2

**Quadro Strategico Nazionale 2007-2013:
Concentrazione delle risorse della Programmazione comunitaria su alcuni obiettivi
(importi in milioni di euro)**

Convergenza ⁽¹⁾		
Settore	Valore assoluto	Valore percentuale
Infrastrutture di trasporto	7.295	16,7
Servizi fondamentali: Infrastrutture ambientali, Istruzione, Energia, Sanità	13.878	31,8
Ricerca, innovazione e società dell'informazione	12.552	28,8
Interventi per il mercato del lavoro, la formazione e l'inclusione sociale	4.583	10,5
Altro: Altri aiuti alle imprese, Telecomunicazioni, Miglioramento capacità istituzionali, assistenza tecnica e azioni di sistema, Rigenerazione urbana e rurale	5.291	12,1
Totale convergenza	43.599	100,0
Totale Italia (Convergenza e Competitività)	59.412	

Fonte: elaborazione MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007.

(1) Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata.

Tavola 3

Obiettivi di servizio: alcuni indicatori

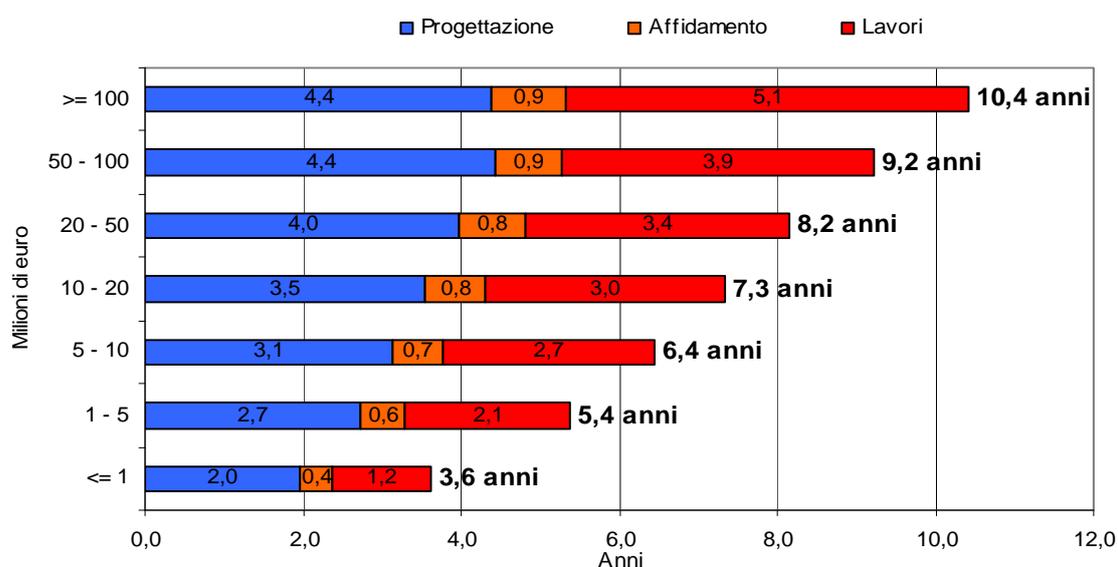
Indicatore	Anno Base - ultima rilevazione	Target 2013	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia								
Istruzione																		
% di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	2006-2008	non superiore al 10%	14,7	15,0	15,2	12,3	19,6	18,0	27,1	24,8	16,2	16,8	27,0	23,5	28,3	21,4	28,1	26,2
% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA)	2003-2006	non superiore al 21%				38,4			44,3				43,0		45,3		48,9	
Servizi per l'infanzia e gli anziani																		
% di Comuni con servizi per l'infanzia	2004-2006	almeno il 35%	23,6	26,9	16,8	31,3	6,6	8,1	30,5	39,0	2,2	2,2	24,0	27,5	14,9	17,5	33,1	33,8
% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2005-2007	almeno il 3,5%	1,8	4,2	3,9	4,0	1,6	2,6	1,4	1,8	6,1	3,4	2,0	1,8	1,1	2,1	0,8	0,9
Gestione rifiuti urbani																		
Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	2005-2007	non superiore a 230 kg/ab	398,5	419,1	235,2	300,5	394,7	257,4	304,8	359,1	395,1	397,2	453,1	480,5	389,6	302,1	473,2	496,5
% raccolta differenziata	2005-2007	almeno il 40%	15,6	18,6	6,5	8,1	8,6	9,1	10,6	13,5	5,2	4,8	8,2	8,9	9,9	27,8	5,7	6,1

Fonte: DPS Monitoraggio Obiettivi di servizio.

Figura 1

I tempi di attuazione delle opere pubbliche

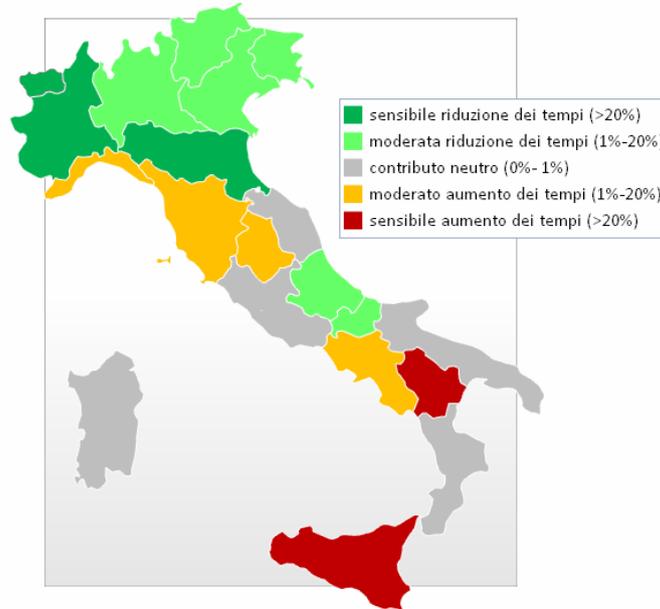
(durata delle opere pubbliche per classe di costo e fase)



Fonte: DPS Uver.

Figura 2

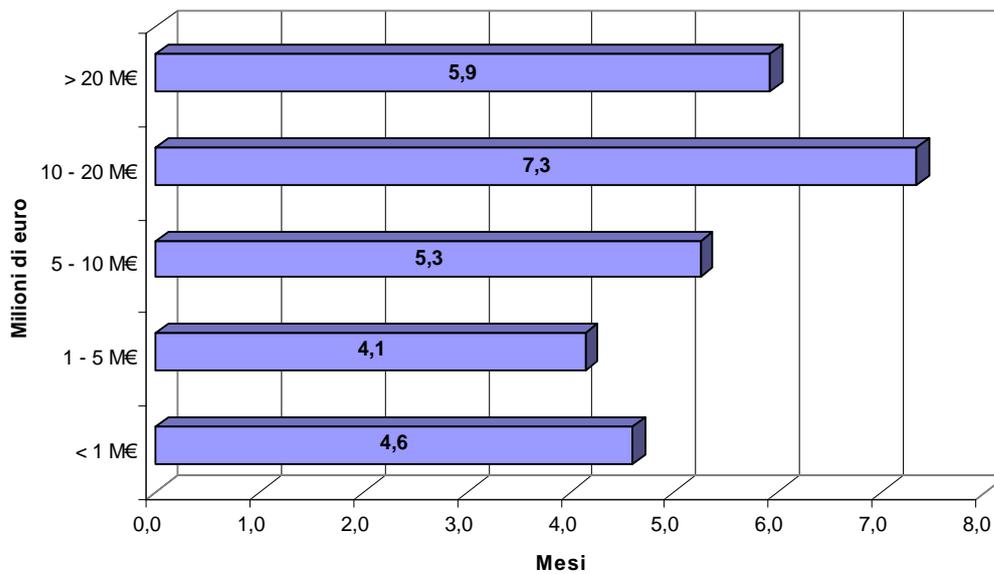
L'efficienza territoriale
(scostamenti regionali dei tempi di esecuzione delle opere pubbliche rispetto alla media nazionale)



Fonte: DPS Uver.

Figura 3

L'efficienza amministrativa nei pagamenti
(distanza temporale tra realizzazione dei costi e loro liquidazione (mesi))



Fonte: DPS Uver.

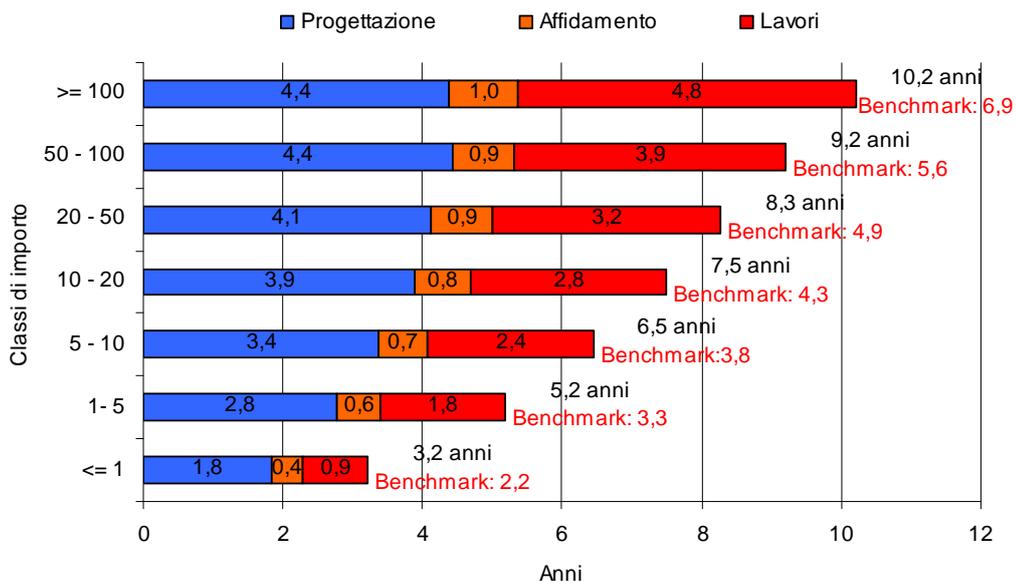
Figura 4

VISTO - Uno strumento per l'esame della durata delle opere pubbliche



Figura 5

Un benchmark delle durate
(settore stradale: benchmark calcolato sul 25-esimo percentile)



Fonte: DPS Uver.

Sessione 4

TAVOLA ROTONDA

Ignazio Visco *

Prima di dare la parola ai partecipanti a questo panel vorrei premettere due considerazioni e toccare alcuni punti sui quali soprattutto ritengo che sia necessario concentrare attenzione e risorse.

Innanzitutto, mi pare importante dare conto dei motivi per cui la Banca d'Italia, da sempre, si occupa di Mezzogiorno, e più in generale di questioni di economia reale; perché, in particolare, se ne occupi ancora adesso, quando il ruolo di supplenza – che negli anni di Guido Carli era accettato e forse anche richiesto – non ha ragione di essere.

Non è infatti un ruolo di supplenza quello che motiva ricerca, analisi quantitativa, osservazioni di policy quali quelle illustrate oggi dal Governatore della Banca d'Italia. Una Banca centrale nazionale ha certo responsabilità, nell'ambito europeo, di stabilità monetaria, di stabilità dei prezzi; non in antitesi, ma come essenziale complemento di tale responsabilità la Banca d'Italia ha sempre ritenuto cruciale il perseguimento della stabilità finanziaria. Ora, è evidente quanto questa dipenda dallo sviluppo equilibrato dell'economia, così come quanto quest'ultimo possa risentire negativamente di istituzioni e mercati finanziari deboli o instabili.

Non mi sembra azzardato sottolineare che oggi la nostra appaia come un'economia sostanzialmente ferma, l'economia di un paese che stenta a progredire. Si può condividere l'osservazione che in quanto indicatore aggregato e sintetico il prodotto interno lordo possa non dare pienamente conto dello sviluppo di un paese, ma le difficoltà di crescita del nostro paese ricevono conferma dall'osservazione di molteplici indicatori; sono sicuro che ognuno di noi ha svariate esperienze al riguardo. Gli effetti di queste difficoltà per la stabilità (macro) finanziaria sono diversi. Si pensi ad esempio a una questione quale l'invecchiamento della nostra popolazione. Questa trae origine, tra l'altro, da un fenomeno certamente positivo, qual è l'aumento consistente e progressivo della speranza di vita, oltre che da un abbassamento secolare dei tassi di fecondità.

In assenza di un maggiore sviluppo, di un incremento della produttività, di un aumento della partecipazione al lavoro, dall'invecchiamento della popolazione possono derivare gravi conseguenze negative, per i redditi pro capite come per le finanze pubbliche; è concreto il rischio di conflitti sociali intergenerazionali. Vi è quindi la necessità di aumentare il tasso di sviluppo del paese, puntando su tutte le risorse che possono essere mobilizzate. Il Mezzogiorno è certamente ricco di risorse, ed è un delitto continuare a non riuscire a utilizzarle pienamente.

La seconda considerazione di questa mia premessa riguarda le trasformazioni organizzative realizzate di recente dalla Banca d'Italia. Una di queste, molto importante, è stata il riassetto della rete territoriale. Non solo la razionalizzazione è stata effettuata con successo, senza incidenti, ma è anche avvenuta smentendo le osservazioni assai critiche di chi paventava gli effetti negativi di un'uscita della Banca d'Italia dal territorio. In alcuni casi si era addirittura affermato che l'uscita della Banca avrebbe potuto portare a un abbandono di questa o quella provincia meridionale alla criminalità organizzata.

Se sono state chiuse 39 filiali e molte altre sono state ristrutturare, la ragione fondamentale alla base di questa decisione è essenzialmente da rinvenirsi nell'impatto che il diffondersi di nuove tecnologie ha avuto e continua ad avere sulle operazioni tradizionali, di sportello ma non solo, svolte dalla Banca. Questo non ha certo significato, però, "abbandonare" il territorio, né sul piano della vigilanza, né su quello della ricerca economica. Di fatto, la capacità di analisi economica a

* Banca d'Italia.

livello territoriale è stata rafforzata. Questo convegno ne è una dimostrazione, e non l'unica. Sono state condotte ricerche sui servizi pubblici locali, sono in corso studi sulla qualità, la quantità, la necessità, le tendenze delle infrastrutture sul territorio; si tratta di analisi e studi effettuati, in raccordo con gli uffici centrali, dalle strutture di ricerca economica dei capoluoghi di regione, che sono state e saranno ulteriormente potenziate.

Fatte queste premesse, volte sia a spiegare perché ci occupiamo di fenomeni che sembrano apparentemente distanti dalla "moneta" e dalla "finanza" sia a dare conto della direzione intrapresa per continuare a essere presenti sul territorio con un nuovo e più razionale assetto organizzativo, vorrei offrire qualche spunto di riflessione e soffermarmi su due punti che reputo fondamentali.

Vi è bisogno dello sviluppo del Mezzogiorno, si è detto, per le sue dimensioni macroeconomiche, per le opportunità che il recupero delle risorse sottoutilizzate di quest'area può offrire a un paese in affanno. Nello stesso tempo, molti sono i ritardi che il Mezzogiorno sconta rispetto al resto del paese, in particolare nella qualità di servizi essenziali per i cittadini e per le imprese. Su molti di questi ritardi si sono concentrate le ricerche presentate in questa giornata, ricerche che documentano fatti in molti casi già noti, talvolta riscoperti dopo essere stati dimenticati per anni.

Si è parlato di politiche generali che hanno avuto effetti diversi sul territorio, di politiche territoriali che hanno conseguito qualche apprezzabile risultato in termini di ampliamento delle informazioni disponibili sugli indicatori economico-sociali e di creazione di un team di esperti. I risultati sono stati però nel complesso deludenti rispetto agli obiettivi inizialmente annunciati.

La persistenza dei divari tra il Mezzogiorno e il Centro Nord può essere indice di un equilibrio, non certo ottimale ma dal quale sembra difficile uscire. Stimoli o cambiamenti di modesta entità sembrano non consentire di passare a un altro punto di equilibrio; si torna al punto di partenza. È quanto mi pare sia accaduto nel Mezzogiorno in seguito alla cessazione dell'intervento straordinario: in un primo momento, nella seconda metà degli anni novanta, pareva che l'abolizione dell'intervento straordinario avesse determinato una reazione positiva nell'economia meridionale; si era diffusa la convinzione che il Mezzogiorno stesse trovando al suo interno le energie necessarie per spostarsi su un più elevato sentiero di sviluppo; la spinta si è poi rivelata insufficiente.

Da un equilibrio perverso, soprattutto se connesso con carenze forti di "capitale sociale", si può uscire probabilmente solo con un forte shock (e ho trovato conforto per questa tesi in un articolo particolarmente interessante di Guido Tabellini recentemente pubblicato sul *Quarterly Journal of Economics*). Per questo motivo alcuni, e io tra questi, sostengono che sia preferibile concentrare tutte le risorse disponibili su pochi obiettivi ben definiti piuttosto che su una molteplicità di iniziative. Su piani diversi, altri ritengono che il federalismo possa rappresentare una nuova occasione di stimolo; altri ancora che occorrerebbe cambiare di molto le istituzioni costituzionali del paese. Su questi punti si soffermeranno certamente gli interventi degli illustri partecipanti a questo panel.

Volendo concentrarsi su questioni essenziali, imprescindibili, io ritengo che sia cruciale lavorare su due fronti: il capitale umano e la legalità. L'investimento in capitale umano accresce la produttività individuale e presenta ampie esternalità positive. È sempre più importante in un mondo in cui contano non solo la capacità di porsi alla frontiera della tecnologia, ma anche quella di apprendere e utilizzare prontamente le innovazioni introdotte da altri. L'istruzione, inoltre, è essa stessa una determinante importante del capitale sociale, accresce la capacità dei cittadini di esercitare un controllo sull'azione degli amministratori pubblici; dà voce alla popolazione; è uno strumento che migliora il funzionamento della democrazia.

Accrescere con decisione il livello generale e specifico dell'istruzione ha certamente effetti positivi di rilievo nel lungo periodo. Questo non vuol dire che riforme da tempo necessarie possano essere procrastinate senza gravi conseguenze, o che sia indifferente come le risorse vengono distribuite nel tempo. Per migliorare la qualità dell'istruzione è certamente molto importante lavorare sul piano della valutazione, dei risultati così come dei programmi e degli insegnamenti; su questo fronte si sta lavorando, e sono forse percepibili primi segnali di miglioramento, mi pare più nella scuola che nell'università. Ma si può fare di più, come mostra l'esempio della Corea, che, gravemente colpita dalla crisi del Sud Est asiatico del 1997-98, ne è saputa uscire con determinazione anche grazie all'impegno straordinario dedicato alla creazione di una *knowledge society*. Il settore dell'istruzione è quello in cui credo sia più necessario e utile investire, con trasparenza e intelligenza, il massimo delle risorse, monetarie, fisiche e organizzative pur se in modo differenziato in aree diverse, considerata l'ampia variabilità emersa dalle ricerche presentate questa mattina.

La legalità è l'altra questione essenziale. La presenza della criminalità organizzata costituisce uno straordinario handicap per larga parte di questo nostro paese. Ovviamente è cosa non nuova. Quasi venti anni fa in un saggio scritto con Fabrizio Barca (per un volume da me curato con Stefano Micossi, pubblicato da il Mulino nel 1993) prendemmo in esame, tra l'altro, i problemi che affliggevano il Mezzogiorno: l'arretratezza del mercato del lavoro; le inefficienze e gli altri fattori che pesavano su produttività e costi (non solo in termini di salari) e spingevano il rapporto tra costi e produttività su livelli tali da non rendere conveniente l'investimento; le difficoltà nel far fruttare gli incentivi alle imprese; la debolezza di molte situazioni creditizie meridionali (bene evidenziata nei lavori pubblicati dalla Banca d'Italia nel 1990, richiamati da Marco Onado questa mattina). "Con questi problemi – osservavamo allora – si intreccia la realtà di una terra dove l'esercizio d'intimidazione, violenza e collusione impedisce assai spesso a individui e imprese di realizzare le proprie opportunità e di concorrere sul mercato, e consente la formazione di posizioni dominanti, magari per sfruttare in modo legale, con elevati profitti, capitali illegalmente accumulati".

Concludevamo poi, non senza retorica, che "in assenza di uno Stato minimo, il guadagno onesto di un salario o di un profitto da parte di soggetti nuovi che entrino nel mercato può richiedere atti di civico eroismo", ricordando in una nota quello che in una lettera al "Sole 24 Ore" scriveva nel settembre del 1991 Franco Miroglio, amministratore delegato della Miroglio Tessile: "Io non investirei in quelle tre zone [Campania, Calabria, Sicilia] nemmeno se mi regalassero lo stabilimento: non per paura, ma perché dovrei esporre i miei dirigenti e il mio capitale in un posto dove la legge è fatta dalla mafia. Io non sono un santo".

Ora, ancora oggi, è necessaria la massima consapevolezza dei costi della criminalità organizzata per lo sviluppo economico, oltre che sociale, di ampie aree del nostro Mezzogiorno. Anche per questo è importante andare oltre gli studi presentati in questo convegno; la ricerca, l'informazione, l'educazione sono strumenti potenti per formare il consenso che deve accompagnare una forte azione di contrasto dell'illegalità. Ma come tante volte ci ha ricordato Ciampi, anche a questo riguardo bisogna dire "sta in noi", bisogna essere convinti che ce la possiamo fare, e metterci quindi tutta la volontà e le risorse che servono. I rendimenti, non solo quelli immediati ma anche quelli che discendono dall'affermazione del diritto e dall'abitudine al rispetto delle regole, sono infatti alla lunga straordinari.

*Salvatore Rossi**

Vorrei raccogliere alcuni fili della discussione che si è svolta nell'arco di questa giornata di studio. Il lavoro di ricerca compiuto negli scorsi due anni in Banca d'Italia sul tema del Mezzogiorno è stato ingente, ha assorbito tempo e risorse. È stato motivato dal desiderio di riportare l'attenzione su un tema che resta centrale, anche se "fuori moda", come alcuni di coloro che sono intervenuti nella discussione di oggi lo hanno definito.

Il divario Nord Sud è di certo un tema antico. Antico quanto? Un secolo? Due? Otto? È materia da storici economici stabilirlo; non è azzardato farlo risalire all'Italia pre-unitaria.

All'indomani della seconda guerra mondiale il nostro paese riprende consapevolezza della serietà, dell'acutezza di questo problema, del fatto che vi sia nel suo territorio una divaricazione intollerabile, sul piano sociale prima ancora che su quello dello sviluppo economico. L'emblema di questa presa di coscienza, tutti lo ricordiamo, è lo sbigottimento che De Gasperi mostra davanti ai sassi di Matera; questi sono oggi la maggiore attrazione turistica della città, ma a quel tempo non erano altro che una misera esibizione di vita cavernicola. Parte così la stagione dell'intervento straordinario, della Cassa del Mezzogiorno. Un intervento aggiuntivo rispetto alle politiche ordinarie, incentrato fondamentalmente nelle infrastrutture materiali. Esso contribuisce a ottenere alcuni risultati in termini di convergenza del reddito pro capite.

Fabrizio Barca ci ha correttamente avvertiti che il reddito non è l'unica grandezza su cui misurare l'efficacia delle politiche, che bisognerebbe guardare a indicatori più complessi di qualità della vita. Tuttavia, per quanto rozza e approssimata, il reddito è una variabile semplice da capire, non può non costituire il punto di partenza di qualunque analisi.

Quel processo di convergenza dura due decenni; con gli anni settanta il processo si arresta.

Con la crisi politica e finanziaria del 1992-93 quel che resta della vecchia politica di intervento straordinario viene smantellato, la Cassa del Mezzogiorno liquidata. Ricordo di avere fatto parte nel 1993 di una commissione ministeriale coordinata da Mariano D'Antonio a cui era stato dato mandato di valutare se e come rimpiazzare i tradizionali strumenti dell'intervento straordinario. Risale almeno a quel tempo il dibattito se siano da preferire azioni discrezionali, da mirare a obiettivi specifici, oppure meccanismi automatici d'intervento, non soggetti al rischio di distorsioni a fini clientelari.

Alla fine degli anni novanta inizia la stagione della "nuova programmazione", su cui si è concentrato l'intervento vibrante di Barca. Una stagione all'insegna di una discrezionalità capillare ma negoziata sul territorio fra programmatori centrali e locali. Il giudizio su questo esperimento è ancora in via di formazione, anche perché l'esperienza è tuttora in corso. Nelle nostre ricerche abbiamo proposto alcune valutazioni che, pur nel riconoscere gli avanzamenti compiuti, per esempio sul terreno della disponibilità di informazioni, avanzano anche qualche considerazione critica.

Le presentazioni di questa giornata sono state molto dense, poiché ciascuna di esse ha messo insieme più lavori scientifici. Le rammento in rapidissima successione.

Siamo partiti affermando che al Sud *il capitale sociale è basso*, comunque lo si voglia definire. Nel suo commento, Carlo Trigilia ha sottolineato come esista anche un problema di

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

“capitale politico”, un problema cioè di distorsioni nel meccanismo di incentivi che influenzano le decisioni dei soggetti politici. Forse, ha sostenuto Trigilia, non è stata una buona idea liberarsi di quelle grandi scuole di politica e di amministrazione che erano i partiti della Prima Repubblica. Quei partiti sentivano il bisogno – in ragione della loro caratterizzazione ideologica, aggiungerei io – di un forte radicamento territoriale e di essere anche delle scuole di amministrazione per il personale politico locale, da cui i futuri leader nazionali sarebbero scaturiti per selezione progressiva.

Se il capitale sociale è basso, *fare impresa è difficile*. È difficile in Italia in generale, è particolarmente difficile nel Mezzogiorno. La presentazione di Magda Bianco ha mostrato alcune evidenze che definirei agghiaccianti sul funzionamento della giustizia. A mio avviso c'è in Italia un vero problema di cultura giuridica, di impianto, di assetto del diritto. È un tema complesso, che ci porterebbe lontano, mi limito ad accennarlo.

Il sistema finanziario – risulta dalla presentazione di Giorgio Gobbi – *riflette i difetti generali del Sud*, non aggiunge di per sé difetti o mancanze che aggravino la situazione del Mezzogiorno.

Gli aiuti alle imprese – caratteristica persistente delle politiche regionali che si sono succedute dagli anni cinquanta ai giorni nostri – si sono rivelati in generale *poco efficaci*. Le pur rilevanti eccezioni non alterano il giudizio d'insieme, di strumenti poco capaci di stimolare investimenti realmente aggiuntivi da parte degli imprenditori.

I servizi pubblici – sia quelli gestiti centralmente dallo Stato sia quelli gestiti ed erogati a livello locale – sono al Sud *di qualità modesta*, spesso a parità di spesa pro capite rispetto al Centro Nord. Istruzione e sanità sono comparti in cui questo risultato si manifesta con drammatica evidenza.

Le risorse pubbliche che affluiscono al Sud sono considerevoli. Le entrate sono funzione del reddito, che è più basso al Sud; le spese sono invece pressoché proporzionali alla popolazione, perché si intende fornire le stesse prestazioni in ogni regione d'Italia. Da questi due fattori deriva un trasferimento netto di risorse dal Centro Nord al Sud pari a circa il 4 per cento del PIL italiano ogni anno.

Quali politiche possono allentare questi nodi?

Il messaggio che proponiamo è questo: *le politiche regionali*, sia quelle antiche sia quelle moderne, mirate specificatamente a stimolare lo sviluppo delle aree in ritardo, dunque implicanti azioni che si aggiungono alle politiche pubbliche ordinarie, *hanno funzionato complessivamente poco e male*. Al tempo stesso, *le grandi politiche nazionali*, quelle concepite per applicarsi all'Italia intera, che hanno cioè come obiettivo l'erogazione di un servizio o la costruzione di una infrastruttura estesi a tutto il territorio nazionale, *ottengono effetti diversi al Centro Nord e al Sud, a parità di norme e di risorse*. E gli effetti sono decisamente peggiori al Sud. Dunque, è sulle politiche nazionali che occorre concentrarsi, lasciando in secondo piano, ancorché non rinunciandovi del tutto, le tradizionali politiche regionali.

Le politiche nazionali (per l'istruzione, la giustizia, l'ordine pubblico, la concorrenza, ecc.), nel momento in cui vengono disegnate, dovrebbero già contenere specifici correttivi territoriali, per tenere conto del fatto (noto ex ante) che la loro applicazione sarà diversificata sul territorio e, in particolare, meno efficace nel Mezzogiorno.

È da qui che bisogna ripartire se vogliamo davvero ridurre il divario fra Nord e Sud.

Ma un tale approccio alla politica di riduzione del divario pone fondamentali questioni di *political economy*, su cui Trigilia si è soffermato.

Chiunque abbia responsabilità amministrative pubbliche o politiche risponde a incentivi e disincentivi. Le idealità non sono necessariamente da invocare in questo contesto; ci sono, ci devono essere, ma restano su un piano diverso. Viene da chiedersi: in quale fase della vita politica di un paese può essere predisposta una griglia di incentivi e disincentivi che orienti le decisioni amministrative e politiche realmente al bene comune? La risposta non è rassicurante: è più probabile che questo accada in fasi, non frequenti, di discontinuità storica; tale poteva essere ad esempio, nel nostro paese, la fase di passaggio fra la Prima e la Seconda Repubblica.

Quella fu una occasione largamente mancata. Sta alla intelligenza dei decisori di politica economica e alla vigile attenzione dell'opinione pubblica far sì che se ne possa creare una anche in tempi ordinari.

*Enrico Giovannini**

Grazie mille per questo invito e per l'opportunità di contribuire a un evento così ricco di analisi e di proposte importanti per il futuro del Mezzogiorno. Commentare una tale quantità di ricerche legate tra di loro, piene di intuizioni, di evidenze empiriche e di analisi non è facile e io proverò a farlo da due punti di vista, il primo più legato al mio ruolo istituzionale attuale, il secondo derivante dalla mia esperienza quasi decennale all'OCSE.

La quantità di dati che ci è stata mostrata oggi, senza parlare di quella che è contenuta nei vari paper, è straordinaria e credo che, nello spirito di collaborazione che c'è tra Istat e Banca d'Italia, sarebbe il caso che i nostri esperti si siedano insieme a valutare ex-post il lavoro fatto e stilare una sorta di "agenda sulla misurazione", per cercare di colmare i vuoti che avete trovato nei dati disponibili. Questo perché, nonostante il grande miglioramento che è stato effettuato in questi anni nelle fonti statistiche, molto c'è ancora da fare e l'Istat intende partecipare a questo sforzo.

Sul merito delle analisi, vorrei dire ai colleghi della Banca d'Italia che mi sarebbe piaciuto vedere, questa mattina, qualche grafico che andasse al di là della griglia regionale, spingendosi al livello provinciale o a quello dei sistemi locali del lavoro. Infatti, se andiamo a vedere la situazione più dettagliata, emergono differenze importanti anche all'interno delle regioni meridionali. Così facendo troveremmo aree dove, invece di avere il bianco trasparente che segnala aree di disagio, c'è anche un po' di blu, a segnalare casi più positivi sui quali appuntare l'attenzione, da utilizzare eventualmente come "casi di studio" per capire perché in quella particolare area territoriale svantaggiata si è sviluppata un'iniziativa avanzata. Oggi disponiamo di molti dati a livello sub-regionale e che andrebbero utilizzati in questa direzione.

L'attuale disponibilità di dati non è però sufficiente e per migliorare la situazione odierna molto si può fare, anche mutuando buone pratiche sviluppate in altri paesi. Ad esempio, negli Stati Uniti, che investe in statistiche molto di più dell'Italia, è stata sviluppata l'American Community Survey, la quale consente un censimento continuo, capace di fornire annualmente, con un sistema di medie mobili triennali, moltissimi dati socio-economici a livello di county. Perché non si pensa a sviluppare un simile sistema in Italia, facendo sì che i censimenti del 2011 siano gli ultimi? Tra l'altro, invece di investire circa 700 milioni di euro ogni dieci anni, con un investimento diluito nel tempo otterremmo dati molto più utili e costruiremmo un Sistema statistico nazionale più robusto e capace di supportare meglio le politiche locali.

Sul piano dei contenuti mi è piaciuto molto il riferimento al capitale sociale, che è considerato anche uno dei pilastri del concetto di "sviluppo sostenibile", insieme al capitale prodotto, al capitale naturale e al capitale umano. Il concetto non ha ancora una definizione condivisa da tutti gli esperti. Triglia ci ha ricordato alcune interpretazioni differenti di capitale sociale e bene ha fatto la Banca d'Italia a non concentrarsi sulla definizione allargata, cioè quella che include i rapporti interpersonali. Se però riconosciamo l'importanza di questo concetto dobbiamo allora lavorare per fornire una sua misurazione affidabile. Anche in questo caso vedo uno spazio di collaborazione tra Istat e Banca d'Italia.

C'è un punto che non è stato sollevato oggi, quello delle stime dell'economia sommersa. Fa molto piacere che la Banca d'Italia e altri studiosi considerino le stime dell'Istat come un solido punto di partenza per le proprie analisi, ma non tutti la pensano allo stesso modo. Ancorché il metodo Istat di stima dell'economia sommersa sia stato ormai esportato in tutto il mondo, credo

* Istat.

che in occasione della prossima revisione della contabilità nazionale (nel 2011 prima e poi nel 2014) sia opportuno condurre una riflessione attenta su come misurare non solo il sommerso, ma anche altri aspetti che influenzano il benessere di un'area territoriale e la sua organizzazione. È uscito ultimamente un libro sulla misura del lavoro domestico, che in alcune realtà socio-economiche rappresenta una parte fondamentale del lavoro complessivo prestato dalla componente femminile della popolazione. Sarebbe importante che il Sistema statistico nazionale investisse di più per valutare anche questi fenomeni in modo accurato e integrato con i conti nazionali.

Mi fermo qui sui temi della misurazione e passo al secondo punto. Nel suo intervento, Salvatore Rossi ha detto che “le idealità stanno su un altro piano”. Io non sono d'accordo con questa affermazione, soprattutto se guardiamo ai più recenti modelli sviluppati per descrivere il cosiddetto *social change*, cioè quel processo che trasforma le nostre società (e quindi le nostre economie). Sono quindi più d'accordo con Trigilia, che ha sottolineato come non possiamo trascurare di comprendere i *driver* del cambiamento sociale, i quali non possono essere relegati a un ruolo di contorno o trascurati completamente. Forse, al di là del meccanismo di *catching up*, uno degli elementi fondamentali che spiega la rottura, avvenuta alla fine degli anni settanta, della linea di avvicinamento tra Centro Nord è proprio rappresentato dalla perdita di idealità. Ora è chiaro che, quando si comincia a sperimentare tassi di crescita molto bassi, comincia la lotta per la distribuzione e quindi nascono comportamenti “non cooperativi”, ma proprio poiché questo è lo scenario che ci troveremo davanti anche nel prossimo decennio ho paura che certi messaggi, che non richiamano le idealità, contribuiscano a distruggere il capitale sociale di cui abbiamo bisogno. In altri termini, non possiamo dire che il capitale sociale è importante senza chiedersi come si fa a costruirlo e se le idealità non svolgano un ruolo in tale processo.

Termino con un suggerimento che forse può aiutarci proprio su questo aspetto. Credo che dovremmo guardare con molta più attenzione ai risultati della cosiddetta *behavioral economics*, i quali illustrano il perché di comportamenti che nei modelli economici standard non riusciamo a spiegare. Trigilia ci ha ricordato alcuni modelli di analisi del funzionamento della democrazia. Alcuni di questi modelli concludono che il meccanismo delle elezioni (basato sul sistema bastone/carota) non è necessariamente lo strumento più efficiente per assicurare la correttezza dei comportamenti dei politici, mentre è l'informazione passata ai cittadini sui risultati delle politiche che incentiva comportamenti virtuosi. E allora qui vorrei proporre che la Rai in generale, e i TG regionali in particolare, si impegnasse per comunicare, in modo sistematico e attraente per il pubblico, i dati fondamentali di carattere socio-economico, quelli sulla qualità dei servizi pubblici, ecc., svolgendo il servizio pubblico a cui sono chiamati dalla collettività. Io credo che ciò contribuirebbe a un cambio di comportamenti individuali e collettivi, ma forse sono solo un inguaribile ottimista.

*Ivan Lo Bello**

Desidero ringraziare la Banca d'Italia e, in particolare, il dott. Visco per l'invito a partecipare a questa tavola rotonda. Voglio congratularmi, altresì, per l'importante lavoro di ricerca che è stato prodotto in una fase in cui, come qualche relatore ha rilevato precedentemente, le analisi sul Mezzogiorno sembravano riflessioni consegnate più agli storici che non all'attualità delle vicende politiche ed economiche del nostro paese. Quello che ci viene consegnato è uno sforzo imponente di ricerca, in un arco temporale rilevante ed è la testimonianza di come la Banca d'Italia continui a essere un punto di riferimento per il nostro paese.

L'importanza di tale lavoro è stata sottolineata dalla presenza stamattina del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che ha voluto consacrare con la Sua partecipazione la necessità di porre all'attenzione del paese una riflessione generale sul Mezzogiorno, supportata da una analisi scientifica di dati qualitativi e quantitativi.

Cercherò di non sovrappormi alle tantissime analisi che sono state fatte stamattina, alcune delle quali condivisibili, e di contribuire al dibattito con l'auspicio di non ripetere posizioni già illustrate.

Parto dalla valutazione sul "blocco sociale" richiamata prima da Fabrizio Barca.

È un termine a cui attribuisco grande importanza, perché oggettivamente ha fatto da freno allo sviluppo del Mezzogiorno. E, a mio avviso, è da qui che bisogna partire, perché se si sottovalutano le resistenze sociali, economiche e politiche, rispetto agli sforzi di rinnovamento del Mezzogiorno, non si riesce a cogliere il cuore del problema.

Alle politiche di rinnovamento e di crescita del Mezzogiorno si frappongono gli ostacoli posti da un certo blocco sociale, che indubbiamente hanno diretta influenza sul PIL (sono d'accordo con chi ritiene che il PIL da solo, comunque, sia un indicatore rilevante) e soprattutto su alcuni significativi indicatori come la mobilità sociale, la meritocrazia, l'efficienza della Pubblica amministrazione, il tasso di scolarizzazione che consentono di misurare la capacità di modernizzazione di un territorio.

Questo "blocco sociale", che ha la base a livello locale, trova una sponda politica ed economica sul piano nazionale, e si coagula intorno alla rendita e alla dimensione parassitaria. È un blocco sociale omogeneo che ancora nel Mezzogiorno è forte e ha radici storiche ben precise.

Non è un caso che negli anni settanta si fermi la convergenza del Mezzogiorno col resto del paese che si era avviata dal secondo dopoguerra, dopo la prima stagione della Cassa per il Mezzogiorno e con una accelerazione molto forte negli anni sessanta.

Mentre nel resto del paese si afferma una vera borghesia industriale, seppur con tutte le contraddizioni italiane, nel Mezzogiorno, invece, trova spazio una borghesia profondamente diversa, non ancorata alla dimensione industriale, ma a due pilastri che in qualche modo hanno cementato quel blocco sociale a cui prima ho fatto riferimento.

Il primo pilastro, che molto spesso viene sottovalutato, è che questa borghesia parassitaria e imprenditoriale si costruisce intorno ai processi di urbanizzazione delle grandi città del Mezzogiorno.

* Confindustria Sicilia.

Tale borghesia imprenditoriale ha un rapporto molto forte con la politica e i poteri territoriali, perché le urbanizzazioni e i grandi lavori pubblici sono regolati per eccellenza dalla dimensione della politica.

Il secondo pilastro è rappresentato dai flussi di spesa pubblica necessari a sostenere questi processi che hanno come caratteristica dominante non l'idea del mercato, della concorrenza, della sfida internazionale, ma mercati protetti, nicchie di rendita, compromessi stabili con le Amministrazioni pubbliche, con il mondo della politica e in molti casi con la criminalità mafiosa.

La genesi del blocco sociale dominante e la consacrazione dell'egemonia sociale ed economica della borghesia parassitaria diventa così una precisa volontà politica nazionale che, invece di correggere gli squilibri esistenti e indirizzare le risorse verso processi di convergenza con le aree più sviluppate del paese, sceglie l'idea della stabilizzazione sociale e politica del Mezzogiorno.

Con gli anni ottanta si affrontano le crisi economiche con due meccanismi perversi. Da un lato le svalutazioni competitive che favoriscono l'industria del Nord, allontanando nel tempo la necessaria ristrutturazione, dall'altro i flussi di spesa pubblica nel Mezzogiorno. C'è un'assenza di scelte strategiche nella politica economica del paese, il disavanzo del bilancio statale cresce a dismisura. La politica dei partiti può ancora contare su un grande meccanismo di unità nazionale, anche intorno alle politiche di spesa pubblica nel Mezzogiorno, che però si interrompe con la crisi finanziaria degli anni novanta e con tangentopoli.

Con l'euro e con l'accesa competizione internazionale l'apparato produttivo del Nord è costretto a ristrutturarsi, non potendo più beneficiare delle svalutazioni competitive e comincia a generarsi un conflitto d'interessi forte con il Mezzogiorno.

Da questo momento in poi si aggrava il distacco fra Sud e Nord del paese.

Allora, volendo rientrare nell'attualità, sono convinto che dopo il tentativo del 1998 con Carlo Azeglio Ciampi, Ministro del Tesoro, un ulteriore tentativo per impostare una strategia organica di sviluppo del Mezzogiorno va fatto, toccando il cuore del problema, rompendo la resistenza e il consolidamento di quel blocco sociale che è ostile a qualsiasi cambiamento e a qualsiasi rinnovamento della struttura sociale ed economica del Mezzogiorno.

È un nodo che va sciolto, perché anche l'analisi della pervasività della criminalità organizzata del Mezzogiorno, a cui ha fatto cenno Centorrino, gode di una sorta di tolleranza e indifferenza da parte di pezzi della società meridionale che ne condivide la cultura della rendita parassitaria. La cultura della mafia, infatti, nel Mezzogiorno è una cultura fatta di regolazione dei mercati, di mercati protetti, di rapporti opachi con l'imprenditoria e con la politica. La mafia è parte integrante del blocco sociale perché ne condivide e ne condiziona la stessa visione.

Allora, per concludere il mio intervento, nel Mezzogiorno oggi il grande problema è come sconfiggere la cultura assistenziale e parassitaria di questo blocco sociale che per la prima volta, probabilmente, nella storia nazionale e nella storia del Mezzogiorno oggi avverte difficoltà e sembra essere in declino, perché sono venuti meno quei driver che nel passato ne hanno spinto sostanzialmente la crescita e il consolidamento: la contrazione strutturale della spesa pubblica e la modifica sostanziale dell'apparato produttivo in alcune regioni del Mezzogiorno.

Rispetto all'apparato produttivo degli anni ottanta, fortemente legato ai grandi gruppi dei lavori pubblici, oggi in molte parti del Mezzogiorno si va affermando un apparato produttivo sostanzialmente e profondamente diverso, fatto sì di tante imprese deboli, sottocapitalizzate, con grandi problemi, ma che hanno un indicatore comune: sono imprese che si sforzano di stare sul mercato, vivono di concorrenza, hanno bisogni diversi e fanno valutazioni moderne rispetto al blocco sociale dominante.

Chiudo veramente, con un'ultima considerazione.

Ha oggi la classe politica nazionale nella sua interezza il coraggio di pagare un rilevante prezzo politico nel Mezzogiorno rompendo e disarticolando questo blocco sociale? Questa è la domanda chiave a cui bisogna dare una risposta, anche attraverso le scelte politiche che il governo deciderà di mettere in campo all'interno di quello che viene denominato il piano per il Sud. Perché il tema è politico. Oggi le politiche non sono neutrali, non possono far convivere un blocco sociale retrivo e contrario alla modernizzazione, e una parte di società siciliana e meridionale (parlo della mia Sicilia perché è il mio riferimento sociale ed economico) che ha una visione opposta e innovativa.

Le scelte da fare comportano un prezzo politico forte che, guardate, non è solo della maggioranza, ma di un ceto dirigente che, in parte, trasversalmente è anche dentro questo blocco sociale.

La grande differenza si giocherà sulla capacità, la visione strategica della classe politica complessiva di capire che il Mezzogiorno senza uno sforzo di modernizzazione è destinato a una rapida implosione, perché quel sistema che lo ha alimentato oggi non c'è più. Il degrado crescente delle regioni del Mezzogiorno sono il sintomo di un pericolo d'implosione sociale economica che può essere scongiurato solo da un forte atto di coraggio politico.

*Michele Salvati**

Mi aggiungo anch'io a coloro che hanno espresso apprezzamento e gratitudine per la Banca e i suoi ricercatori. Insieme alla gran messe di lavori prodotti dalla Svimez nella sua lunga storia e a quelli prodotti dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Tesoro nella sua storia più breve, le ricerche della Banca ci forniscono un quadro informativo e di prime interpretazioni del tutto adeguato a rappresentarci la natura e la drammaticità della "Questione Meridionale", oggi. Una questione i cui effetti sono misurati di solito in termini economici, e a questi si sono in larga misura attenuti gli eccellenti economisti della Banca. Le cui cause sono prevalentemente di natura sociale e culturale, e di antica origine. (Tra le *slides* che ci sono state presentate oggi ce n'è una che le riporta addirittura al Medioevo: il che sarà pur vero ma è di scarso aiuto, perché non possiamo procurare un diverso Medioevo a quelle regioni che non hanno conosciuto le autonomie comunali). E i cui rimedi non possono che essere politici, promossi e attuati da chi dispone del potere dello Stato e delle sue istituzioni. Ed è questo il vero problema, quello sul quale mi soffermerò. Perché sono convinto che la politica, tranne in rari momenti, è stata parte del problema del sottosviluppo meridionale, non parte della soluzione. E che per renderla parte della soluzione, oggi, i mutamenti che in essa andrebbero introdotti, il salto di qualità che essa dovrebbe compiere, sono così forti da sfidare la credibilità.

Procedo così. Con una brevità quasi caricaturale richiamo anzitutto due punti che occorre aver chiari per disegnare una strategia efficace. Una strategia promossa dalla politica, e questo mi porta a illustrare, come secondo passaggio, perché la politica sia parte del problema. Da ultimo accenno alle riforme che è necessario a essa apportare affinché possa divenire parte della soluzione.

1. Due punti preliminari

I due punti di cui dicevo, e che occorre aver chiari, riguardano l'uno il giudizio sulle strategie tentate per affrontare la questione meridionale; l'altro il contesto economico, sociale e politico in cui la questione si pone oggi. Circa il primo credo sia ormai consolidato il giudizio che due sono state le grandi strategie con le quali si è affrontato il problema, separate da un lungo periodo – buona parte degli anni ottanta e novanta del secolo scorso – di incertezze e assistenzialismo. Due strategie diverse, ma entrambe sorrette da una visione coerente e attuate, almeno nella fase iniziale, da politici, tecnici e amministratori di grande qualità.

La prima è stata la strategia di industrializzazione della Cassa per il Mezzogiorno, tra la fine degli anni cinquanta e buona parte degli anni settanta. Sbaglierebbe chi la riducesse a una strategia puramente economicistica. Pasquale Saraceno conosceva i grandi meridionalisti ed era il primo a essere convinto che le difficoltà maggiori della questione meridionale stavano nella società e nella cultura, in mentalità e atteggiamenti storicamente radicati che ostacolavano lo sviluppo economico e la modernizzazione sociale. Ma pensava anche che, per sradicare questi atteggiamenti e mentalità, nelle condizioni di allora nulla poteva essere più efficace che il trasferimento e l'impianto sul territorio di grandi imprese moderne. Queste, con i loro backward and forward linkages (gli economisti di riferimento erano allora Myrdal, Rosenstein Rodan e poi Hirschman) avrebbero favorito la formazione di imprese locali, di operai, di sindacati, di professionisti, di figure lavorative e di atteggiamenti verso il lavoro e l'impresa diversi da quelli prevalenti. E avrebbero

* Università di Milano.

indotto le amministrazioni, i politici, il sistema finanziario locali ad assecondarle. Insomma, l'industria trapiantata era lo strumento, ma era la società l'obiettivo ultimo di riforma: trasferita l'industria, una società adatta all'industria si sarebbe formata, sarebbe seguita, come l'intendenza di Napoleone.

L'altro grande tentativo, per l'onestà, la capacità e l'impegno di chi lo promosse, per la sofisticazione degli strumenti culturali adottati, è stata la Nuova programmazione (NP) messa in atto dal DPS del Ministero del Tesoro tra l'ultima parte degli anni novanta e la prima del decennio successivo. In questa il rapporto strumenti-obiettivi viene riformulato, se non addirittura capovolto: l'idea cardine è quella di incidere direttamente sulla società e sulla cultura, sulla creazione di fiducia e collaborazione tra gli attori dello sviluppo: imprese e loro associazioni, sindacati, ceti tecnici e professionali, esponenti del mondo finanziario, autorità politiche. E il tentativo è stato quello di creare, attraverso l'incentivazione e il controllo di progetti di sviluppo locale, attraverso l'assunzione di impegni reciproci tra gli attori dello sviluppo, un "capitale sociale" che in altre regioni già esisteva e ne aveva consentito un forte sviluppo. Insomma, anche in contesti in cui il capitale sociale è debole, si deve comunque cominciare dalla società, dalla costruzione di relazioni fiduciarie, dall'ingegneria sociale ancor prima che dall'ingegneria economica e industriale, e sarà poi lo sviluppo a seguire come l'intendenza di Napoleone.

Entrambi i tentativi sono in buona misura falliti e non ho modo ora di passarne in rassegna le ragioni. Mi limito a osservare che gli insegnamenti che traiamo da questi (parziali) fallimenti – dal secondo, soprattutto, dal fallimento nella NP, perché oggi il progetto industrialista della Cassa è improponibile – devono essere chiari a chi si accinge a disegnare una nuova strategia di sviluppo: di fatto esse stanno alla base della proposta con la quale chiuderò questo intervento. Per ora vorrei solo ribadire che quelle cui ho sommariamente accennato furono grandi strategie, pensate e attuate da elite tecnico-politiche tra i migliori che il nostro paese abbia avuto in questo dopoguerra. Se non si apprezza questo, non si misura appieno la difficoltà della questione che si vuole affrontare.

Il secondo punto che occorre aver chiaro riguarda il contesto economico, politico, sociale, culturale nel quale una nuova strategia dovrebbe prendere corpo. Questo contesto è mutato, enormemente dai tempi di Saraceno e della Cassa, ma significativamente anche dai tempi più recenti di Ciampi e Barca.

Durante la Prima Repubblica, un po' per motivi economici, molto per motivi politico-culturali e istituzionali, una strategia di sviluppo per il Mezzogiorno era un obiettivo di politica nazionale (più) facilmente difendibile: quando si cresce al 5 per cento, come in media siamo cresciuti fino a metà degli anni settanta, destinare risorse ad aree meno favorite non è gravoso per le aree più prospere. Dopo il 1975, è vero, il tasso di crescita si dimezza: ma fino alla fine degli anni ottanta saranno i disavanzi ad attenuare il peso dei trasferimenti espliciti e impliciti verso il Mezzogiorno. È con la stretta fiscale della seconda metà di quel decennio e poi, sempre di più, con la crisi degli anni novanta, con l'euro, con l'ulteriore caduta del tasso di crescita del decennio successivo, che quel peso si farà sentire.

Una spiegazione solo economica sarebbe però impropria: con la fine degli anni ottanta comincia a prender corpo una "questione settentrionale", un fenomeno tutto politico e con conseguenze significative sui modi di affrontare la questione meridionale. Insieme al crollo del sistema di partiti della Prima Repubblica, e come parte di esso, crolla anche un poderoso tabù che aveva retto per l'intera storia unitaria: il divieto di far leva sulle divisioni sociali e culturali del paese per ottenere consenso politico, per costruire su di esse un partito. Le divisioni, i pregiudizi, l'insofferenza c'erano da sempre – basta leggere le corrispondenze e gli scritti dei "piemontesi" mandati in missione al Sud subito dopo l'unificazione per trovare espressioni nei confronti delle quali quelle della Lega sembrano moderate – e in alcuni momenti della nostra storia emersero con forza, come nell'immediato dopoguerra o durante le grandi migrazioni interne degli anni sessanta.

Ma il tabù resse anche allora: troppo forte era nelle classi dirigenti italiane la consapevolezza della precarietà dell'agognata, fortunatamente raggiunta, unificazione nazionale. Il tabù comincia a cedere negli anni ottanta e crolla negli anni novanta. Da allora l'affermazione che la questione meridionale è una, anzi, è "la" grande questione nazionale comincia a perdere senso, non sarà più in grado di suscitare impegno e sacrifici.

E perché poi impegno e sacrifici? Sull'ultimo numero de "il Mulino", Gianfranco Viesti ha scritto un bell'articolo che accentua alcuni argomenti del suo recente libretto, descrivendo con parole forti la vulgata (il "teorema", come lo chiama) che circola a proposito del Mezzogiorno tra pezzi importanti del ceto politico settentrionale ed è prevalente nell'opinione pubblica di quella parte del paese: "non c'è niente da fare". I trasferimenti ci sono stati, e la descrizione che in questo convegno ne è stata fatta è ineccepibile. Le grandi strategie sono state tentate. Le condizioni di contesto, interno e internazionale, nel corso dei sessantacinque anni intercorsi dalla fine della guerra, sono state le più diverse. Eppure, dopo il rimbalzo post-bellico che aveva portato il differenziale di reddito pro capite tra il Nord e il Sud intorno al 60 per cento nel 1975, da allora il differenziale oscilla poco sopra il 55 per cento e da lì non si schioda. E almeno tre regioni del Sud sono infestate dalla delinquenza organizzata. "Non c'è niente da fare". "Lasciamoli perdere". Trasferiamo, col "federalismo", le leve del potere politico e la disponibilità di risorse economiche dal centro alle regioni e, se le regioni meridionali ce la faranno, bene; se no si creeranno le condizioni di una secessione strisciante. O di una secessione aperta, nelle speranze di alcuni politici.

È con questa opinione pubblica, con questi pregiudizi che deve fare i conti l'obiettivo di una nuova strategia per il Mezzogiorno. È contro quell'opinione e quei pregiudizi che dev'essere riaffermata l'idea che la questione meridionale è la grande questione nazionale del nostro paese. E l'obiettivo va riproposto, l'idea va riaffermata, in un contesto istituzionale profondamente mutato. Quello che impropriamente si chiama federalismo, ma è comunque un regionalismo assai forte, è ormai il Titolo V della nostra Costituzione ed è destinato a rimanere: chi ancora nutre la speranza che possa essere cancellato, è meglio che la rimuova rapidamente.

L'esperienza delle strategie tentate, l'opinione pubblica, il contesto politico, il mutamento costituzionale mi conducono al seguente giudizio. Quale che sia la strategia complessiva che si intende seguire per affrontare la grande "questione", un pezzo di questa strategia è inevitabile, forse preliminare, e in ogni caso comune a tutte le possibili strategie. Ed è a questo "pezzo", comune e inevitabile, che sono dedicate le osservazioni che seguono. Sono il primo a essere convinto che questo non basti, che debba essere accompagnato con idee e proposte di merito. Ad esempio: se intervenire mediante grandi opere gestite dal centro (e quali) e/o lasciare maggiori risorse e maggiore libertà alle autorità locali; se appoggiarsi a disegni di politica industriale (alla Beffa, o, nella versione italiana, al modello di Industria 2015) e/o a una semplice (si fa per dire) politica dei fattori; se usare incentivi-vincoli per favorire l'insediamento e la crescita di attività economiche private, nonostante la cattiva esperienza che molti hanno avuto, e quali ... E potrei continuare. Di queste cose, comprensibilmente, ci si aspetta che un economista parli, se parla di strategie di sviluppo. Ma di queste non parlerò. E non perché ritenga che parlarne sia impossibile o poco importante. È possibile e importante: non ne parlo solo perché credo sia necessario affrontare preliminarmente il pezzo comune a tutte le possibili strategie, e il pezzo più difficile.

Due sono le componenti di questo "pezzo": la repressione implacabile della criminalità e dell'illegalità; un soprassalto, un balzo in avanti di efficienza e capacità del Settore pubblico, sia nelle amministrazioni che dipendono dal centro, dalla politica nazionale, sia nelle amministrazioni autonome, dirette da un ceto politico locale. La distinzione tra queste due componenti risponde solo a ragioni di enfasi: da un punto di vista istituzionale, si tratta di un solo obiettivo: è lo Stato nel suo insieme, è l'intero Settore pubblico, sia nelle istituzioni che presiedono alla repressione

dell'illegalità, sia in quelle che forniscono tutti gli altri servizi, che deve funzionare meglio, in tutto il paese, ma soprattutto nel Mezzogiorno.

Se questo obiettivo è raggiunto, lentamente inizierà la trasformazione degli atteggiamenti e delle mentalità che oggi costituiscono il più grande freno allo sviluppo. Lentamente i cittadini si convinceranno che i politici non hanno "posti" da distribuire e che i "posti" li deve creare l'iniziativa privata, loro stessi. Si convinceranno che sussidi e interventi finanziari sono limitati e corrispondono a fattispecie e circostanze che non possono essere estese discrezionalmente. E che ai politici e agli amministratori si deve chiedere soltanto – ed è moltissimo – che gestiscano bene i servizi pubblici cui sono preposti. E soprattutto si convinceranno che l'illegalità e la criminalità non convengono, che sono inflessibilmente punite. Se queste convinzioni si diffonderanno – e solo l'esperienza effettiva potrà diffonderle – la società, lentamente, eliminerà quella che Piero Barucci chiama "intermediazione impropria", assumerà i contorni, le mentalità, gli atteggiamenti che devono essere condivisi in un contesto sociale che è in grado di generare industrie e commerci legali.

L'intuizione della Nuova programmazione era giusta: è la società che va risanata, è la fiducia che va ricreata, e poi lo sviluppo viene di conseguenza, come l'intendenza di Napoleone. Era però azzardato pensare – facile dirlo oggi col senno di poi – che nel contesto politico locale e nazionale in cui la NP ebbe luogo i modelli di incentivazione e i deboli controlli adottati potessero dar luogo a quel risanamento, che eliminassero l'intermediazione impropria, che non rifluissero in canali clientelari aperti e ben rodati. Ed era ottimistico ritenere che il tempi del risanamento fossero rapidi: prima di cambiare – il cambiamento è spesso costoso – i cittadini devono essere convinti che il cambiamento c'è stato, che amministrazioni e politici si comportano in modo diverso da prima, e soprattutto che non si torna indietro.

2. La politica come problema

Siamo arrivati al cuore del problema, al comportamento dei politici, ai vincoli cui la loro azione è sottoposta, in generale e in particolare nel contesto di alcune regioni del Mezzogiorno. In qualche modo – come abbiamo visto in questo convegno – gli economisti sono riusciti a tener conto di variabili sociali nei loro modelli, a "endogenizzare" la società, soprattutto attraverso il concetto di capitale sociale preso a prestito dai sociologi. Non sono riusciti, quantomeno per il caso del sottosviluppo meridionale, a endogenizzare la politica, che troppo spesso raffigurano come un riformatore astratto e senza vincoli, una sorta di dittatore benevolo. Ma la politica è parte – non mi stancherò mai di ripeterlo – è parte centrale del problema, non un docile strumento per la sua soluzione. La politica democratica, sia quella locale che quella nazionale, è soggetta a vincoli e risponde a obiettivi che possono entrare in contrasto con la soluzione sperata. Vincoli e obiettivi che in buona misura sono simili, ma in parte sono diversi nel Nord e nel Sud del paese. Vediamoli meglio.

In entrambi i contesti un politico, nazionale o locale, aspira a essere eletto o rieletto. Ma i modi in cui può raggiungere questo obiettivo non sono gli stessi in contesti in cui comportamenti, atteggiamenti, mentalità prevalenti nella società civile sono diversi. E soprattutto è diversa la capacità della società civile di generare impresa e occupazione nel settore privato. Insomma, come si ottengono i voti al Nord e al Sud? Semplifico ed esaspero le differenze: in realtà molti comportamenti sono gli stessi. Ma è ragionevole presumere, e ci sono infiniti riscontri in proposito, che in una situazione in cui la capacità di creare occupazione del settore privato è debole, i cittadini-elettori eserciteranno pressioni assai maggiori sul settore pubblico, sui politici, affinché questa loro esigenza vitale sia soddisfatta. Saranno dunque premiati i politici che riescono almeno in parte a soddisfarla, o a dare l'impressione di farlo, attraverso i rapporti clientelari che

stabiliscono con segmenti significativi dei loro elettorati. In queste circostanze l'obiettivo del politico non è quello di far funzionare al meglio il settore amministrativo cui è preposto, sia questo la scuola, o le carceri, o i trasporti locali, o la tutela del territorio e il rimboschimento, ma di soddisfare quante più domande di impiego riesce, o di sussidio o di altre concessioni pecuniarie, se di ciò si tratta. E questo non badando alla qualità o al merito dei richiedenti, ma alla loro capacità di ricatto elettorale: capi di "disoccupati organizzati", esponenti della malavita o altri in grado di esercitare influenza nella comunità di cui fanno parte.

Questi condizionamenti riguardano sia la politica locale che quella nazionale. Quella locale – presidenti di province e regioni, sindaci, assessori, consiglieri – in modo diretto. Quella nazionale in modo sia diretto che mediato. Diretto quando i ministri agiscono come amministratori dei servizi loro affidati e diffusi sul territorio, e dunque soggetti a condizionamenti simili a quelli degli amministratori locali. In modo indiretto quando esercitano poteri di controllo nei confronti di amministrazioni locali in condizioni di difficoltà o dissesto. Gli interventi severi, le sostituzioni, il rifiuto di salvataggi (*no bailing-out*) sono rarissimi e, quando ci sono, sono spesso parte di un gioco politico meschino in cui un politico nazionale al governo espone al pubblico ludibrio il politico locale di un partito avverso ma "salva" le amministrazioni locali controllate da politici del proprio partito.

Il punto importante in questo abbozzo di analisi possiamo coglierlo ponendoci una "domanda ingenua": ma la democrazia, le elezioni, non dovrebbero penalizzare i politici che sovraffollano i loro uffici con personale inutile, che sono responsabili di amministrazioni inefficienti e costose, che non erogano i servizi che dovrebbero erogare? Forse esistono contesti in cui la democrazia funziona in questo modo, in cui gli amministratori "buoni" sostituiscono quelli "cattivi" nella scadenza elettorale successiva, in cui i cittadini-elettori sono giudici oculati e ragionevoli del "buon governo", premiando chi ha ben governato e sanzionando chi ha governato male. Per quanto conosco della politica e dell'Amministrazione pubblica del nostro paese, sia locale che nazionale, questo modello ideale non si applica né al Nord, né al Sud. La distanza dal modello ideale è un po' minore al Nord per due ragioni evidenti: perché la pressione per ottenere "posti" pubblici è minore e perché una società e un'economia più sviluppate protestano maggiormente nei confronti di servizi pubblici inadeguati. Ma anche nel Nord la possibilità e la capacità dell'elettore di scegliere il politico in grado di fornire servizi migliori è molto modesta. Molto semplicemente, la politica e le elezioni non funzionano così e sbagliano gli analisti che le raffigurano in questo modo: il gioco tra la domanda e l'offerta politica, le scarse competenze e la scarsa attenzione degli elettori, le asimmetrie informative, il peso molto elevato di influenze ideologiche e mediatiche – assai spesso distorsive o irrilevanti per una valutazione appropriata delle capacità amministrative – pongono limiti assai forti all'assimilazione tra politica elettorale e mercato concorrenziale, quando si voglia estendere l'analogia schumpeteriana oltre il suo semplice *appeal* intuitivo.

E allora? Se così stanno le cose, se la politica è parte del problema e non della soluzione, se non c'è alcuna roccia cui appoggiare la leva del cambiamento, se il dittatore benevolo sognato dagli economisti non esiste, se la politica andrebbe riformata – e chi potrebbe riformarla se non la politica stessa? – non ho forse chiuso ogni via d'uscita per una strategia di sviluppo per il Mezzogiorno? Non ci troviamo forse di fronte a un vero e proprio "teorema di impossibilità"? Se questa è una conclusione troppo pessimistica, se una via esiste, quale può essere quel nuovo contesto politico il quale sia in grado di sostenere gli indirizzi duri e impopolari che sono indispensabili quale che sia la strategia complessiva di sviluppo che si intende mettere in atto? Li ribadisco ancora: un forte salto di efficienza e capacità del settore pubblico, centrale e locale; un contrasto implacabile alla criminalità e all'illegalità. E il tutto in un contesto in cui il cosiddetto federalismo è venuto per stare e non può essere cancellato con un tratto di penna. Sono infatti solo quegli indirizzi che possono sradicare, lentamente e con conflitti all'inizio, ma poi in rapida

progressione, l'intermediazione impropria di cui parla Barucci e le mentalità e gli atteggiamenti che si frappongono a una società capace di creare autonomamente sviluppo economico.

3. Una via d'uscita?

L'unica via d'uscita che riesco a intravedere è così difficile che sfida la credibilità. Sì, si tratta proprio di una riforma della politica fatta dai politici stessi, quelli che abbiamo e che ho descritto, nei loro comportamenti *self-interested*, come ostacoli alle riforme, come parte del problema. Proprio per questo la via d'uscita non può essere aperta che da un trauma, da uno shock, da una discontinuità. Una discontinuità che si collochi molto in alto, a livello costituzionale. E che – paradossalmente, per chi crede che il regionalismo sia solo una iattura – prenda sul serio il nucleo fondamentale del regionalismo, quando lo si depura dal secessionismo leghista: il principio sturziano, l'autonomia. Se così è, la soluzione non è diversa da quella che vale in tutte le circostanze in cui si concede reale autonomia: “sei libero, sei autonomo, ma poi vieni valutato”. E i premi e le sanzioni conseguenti alla valutazione sono inflessibili, non negoziabili. È la stessa soluzione che oggi si cerca di applicare alle università, ma che ha una portata affatto generale.

Una prima obiezione è immediata. Già si fatica ad applicare quel principio alle università, che singolarmente non dispongono del potere politico di opporsi a un centro di valutazione. Com'è possibile applicarlo nei confronti di autonomie politiche che invece di tale potere dispongono? A politici regolarmente eletti, che possono facilmente condizionare il governo centrale, quando è governato dagli stessi partiti che governano le realtà locali soggette a valutazione? Una valutazione negativa implicherebbe discredito per i partiti a livello locale, ma questo si estenderebbe anche a livello nazionale e potrebbe indurre il governo a non applicare le sanzioni conseguenti. Se però la valutazione funzionasse discrezionalmente, se la si applicasse ai nemici e la si “interpretasse” per gli amici, rapidamente il sistema perderebbe ogni credito e ogni efficacia.

Una seconda obiezione è più sottile, ma altrettanto insidiosa. Un sistema valutativo che implicasse sanzioni per politici regolarmente eletti – anche in casi non rilevanti penalmente – non costituirebbe forse una lesione grave al principio democratico, alla libera scelta dei cittadini? Non significherebbe riconoscere che la loro scelta è inadeguata? La libera e democratica scelta dei cittadini può rivelarsi effettivamente inadeguata, e più sopra ne abbiamo visto le ragioni. Ma si può pensare a un meccanismo sostitutivo, a un organo terzo, non elettivo, non democratico, che intervenga nei casi in cui la decisione democratica ha insediato un'amministrazione incapace o inefficiente? Incapace, inefficiente: chi lo giudica? E sulla base di quali criteri?

Sono proprio la natura dirompente della riforma della politica che auspichiamo – la sola che a nostro avviso consentirebbe di falsificare il “teorema di impossibilità” che abbiamo appena descritto – nonché la forza delle obiezioni che le possono essere rivolte, le ragioni che consigliano di ricorrere a una riforma costituzionale. Di riforme costituzionali si parla molto in questa stagione e alcune di quelle di cui si discute (una camera delle autonomie, il rafforzamento simultaneo della Presidenza del Consiglio nel processo legislativo e delle opposizioni in parlamento) sono perfettamente conciliabili con quella che stiamo proponendo, anzi vanno nella stessa direzione. A esse occorrerebbe affiancarne un'altra. Si tratterebbe di dare un forte rilievo costituzionale, nonché risorse, tutele e poteri adeguati, a organi di inchiesta, valutazione e giudizio sull'attività delle Pubbliche amministrazioni a livello locale, sia di quelle autonome, sia di quelle dipendenti dai ministeri. Già esistono organi che svolgono funzioni analoghe, la Corte dei conti ha già rilievo costituzionale e già tende a estendere le sue indagini oltre un *audit* giuridico-contabile in senso stretto. Al momento, però, la distanza che separa quest'organo dai suoi omologhi in alcuni altri paesi, soprattutto anglosassoni, sembra quasi incolmabile: per latitudine di competenze (*performance audit*, ancor più che *financial audit*), risorse e quantità di personale, radicamento e

rilevanza nell'attività parlamentare. Ma proprio per colmare questa distanza servirebbe la riforma e lo scossone costituzionale.

Dopo di che – e al di là dei casi in cui i controlli innescano un'attività giudiziaria – spetterebbe al governo intervenire nel caso di attività/inattività locali dei singoli ministeri. E spetterebbe alla nuova Camera delle autonomie intervenire nel caso di comuni, province e regioni, che è quello più delicato, perché soggetto alle obiezioni di opportunità politica e legittimità democratica che abbiamo appena ricordato. Obiezioni che però l'intervento di un organo elettivo e di rilievo costituzionale potrebbe facilmente superare. Quanto all'opportunità politica, se un caso di incompetenza o inefficienza di un'amministrazione locale è discusso in un'aula o in una commissione della Camera delle autonomie, risulterebbe difficile al governo trattare in modo diverso amministrazioni "amiche" o "nemiche". E soprattutto cadrebbero le resistenze di natura democratica: la democrazia locale non è senza limiti e la Camera delle autonomie è un organo elettivo, perfettamente democratico.

Immagino facilmente lo scetticismo e le critiche. Nelle circostanze politiche di oggi, dove trovare lo spirito *bipartisan* necessario a far passare riforme costituzionali? E poi: come si garantisce l'autonomia di un'autorità di valutazione e si trovano le competenze adatte? E ancora: non si trasformerà, l'attività della Camera delle autonomie, in una *bagarre* continua su singoli casi? Scetticismo ragionevole e critiche sensate, che però mi ricordano quelle degli abitanti della casa in fiamme descritta in un famoso apologo di Bertolt Brecht: "Maestro – trafelati i discepoli accorrono dal Gotama Buddha – c'è un incendio, ma gli abitanti non vogliono uscire di casa. Alcuni si lamentano che piove e fa freddo. Altri che non riuscirebbero a portar fuori i loro beni. Che cosa dobbiamo fare?". "Nulla. – risponde il Buddha – Chi, pur avvisato, non reagisce al pericolo merita di perire".

*Guido Tabellini**

Desidero in primo luogo complimentarmi con gli autori di queste ricerche e con la Banca d'Italia che le ha incoraggiate; e mi auguro che questa impressionante mole di dati possa essere messa a disposizione della comunità più ampia dei ricercatori.

Premetto che non sono un esperto della cosiddetta questione meridionale; tuttavia sono anche convinto che i problemi del Mezzogiorno non siano unici, ma siano simili a quelli di altri paesi che hanno avuto esperienze analoghe e che non sono riusciti a crescere come avrebbero potuto.

Vorrei provare a rispondere alla domanda posta dalla relazione sulle cause principali del ritardo del Mezzogiorno, anche se è ovviamente impossibile dare in pochi minuti una risposta esaustiva, perché sono molte le cause che interagiscono tra di loro. Tuttavia provo a indicarne tre tipi.

Del primo fa parte, come è stato ampiamente ricordato in questa conferenza, il capitale sociale. Anch'io sono convinto che questa sia una causa fondamentale, l'ho scritto più volte e ho cercato di trovare evidenza empirica a sostegno di questa tesi.

Ho però il dubbio che il significato dell'espressione "capitale sociale" possa essere ambiguo, non sono sicuro che ci sia chiarezza di idee su cosa vuol dire capitale sociale. Robert Putnam, che ha introdotto questo concetto, alla fine sembra propendere verso un'idea di associazionismo.

Personalmente non sono convinto che l'idea di associazionismo sia il modo corretto per interpretare ciò che manca nel Mezzogiorno o che ne aiuterebbe la crescita. In fondo anche la mafia è un'associazione. Credo invece che un modo più corretto di pensare al capitale sociale sia quello suggerito da Edward Banfield, autore della famosa indagine del 1958 sul villaggio di Montegrano, in Basilicata. Estremizzando – ma come sempre l'estremizzazione ci aiuta a capire i concetti – Banfield introduceva la nozione di "familismo amorale" e, più in generale, la distinzione tra moralità generalizzata e moralità limitata, cioè l'idea che nei nostri comportamenti possiamo applicare le nozioni di bene e male verso una comunità ristretta, come la famiglia, oppure verso una comunità più ampia. Penso che questa idea di Banfield possa essere molto importante per capire per esempio il comportamento politico dei cittadini. È stato affermato che bisognerebbe cambiare il comportamento degli uomini politici. Ma questo è molto difficile, perché i politici rispondono a incentivi molto forti, molto più forti rispetto a quelli ai quali rispondono i cittadini nel loro agire politico. D'altra parte, uno degli incentivi più forti è costituito proprio dal comportamento degli elettori. Anche nelle scelte politiche dei cittadini possiamo vedere la distinzione tra moralità generalizzata e limitata: quando ricompensò un politico dandogli il mio voto, lo faccio per un interesse particolare oppure un interesse generale? Io credo che ci siano differenze sistematiche nei comportamenti politici dei cittadini, sostenute anche da evidenze empiriche, che riflettono il capitale sociale della regione o della comunità di appartenenza.

C'è un'evidenza empirica per esempio nelle elezioni nazionali: nei distretti dove le donazioni di sangue sono più alte, i cittadini tendono a punire di più gli episodi di corruzione e di assenteismo dei politici nazionali. Questo è un esempio di come il capitale sociale influenza non tanto la quantità ma la qualità della partecipazione politica, che poi si traduce in incentivi fondamentali sul comportamento della Pubblica amministrazione e degli uomini politici.

* Università Bocconi, Milano.

Questa interpretazione di capitale sociale ha poi delle implicazioni su molte altre manifestazioni sociali, dal rispetto della legge, alla criminalità organizzata, all'azzardo morale all'interno delle organizzazioni. Viceversa, il concetto di associazionismo non è utile per comprendere questi fenomeni.

Un secondo tipo di cause del sottosviluppo del Mezzogiorno è collegato alla natura dell'intervento pubblico. Qui sono molto d'accordo con le osservazioni che hanno fatto Lo Bello e altri, in quanto le distorsioni nel comportamento politico dei cittadini possono essere aggravate da una politica assistenziale. Ma c'è di più, perché quando una politica assistenziale attribuisce discrezionalmente risorse agli enti locali, essa induce distorsioni nell'allocazione dei talenti degli imprenditori e dei talenti politici; intendo dire che può attirare in politica le persone sbagliate e indirizzare i talenti e l'energia imprenditoriale verso gli obiettivi sbagliati.

Credo che anche di questo ci sia ampia evidenza empirica, anche al di fuori del Mezzogiorno, tanto è vero che negli studi di scienze politiche si parla di "political resource curse", la "maledizione delle risorse politiche", in analogia con le "maledizioni delle risorse naturali" che, come è noto, hanno effetti disastrosi non solo sull'economia ma anche sull'interazione sociale. In conclusione, mi sembra che le politiche verso il Mezzogiorno in passato abbiano aggravato anziché aiutato a risolvere i problemi.

Il terzo tipo di cause, che non è stato menzionato in questa conferenza, ma che a mio giudizio ha una forte interazione con le precedenti, è da collegare al differenziale di produttività. Per le ragioni che sappiamo, fra le quali l'inefficienza della Pubblica amministrazione e la bassa qualità dei servizi pubblici, nel Mezzogiorno la produttività dei fattori produttivi è significativamente più bassa che in altre regioni. Se in una regione dove la produttività del lavoro è significativamente più bassa imponiamo un salario troppo alto per via di istituzioni del mercato del lavoro che impongono una negoziazione collettiva, non occorrono modelli molto sofisticati per capire qual è la conseguenza. La conseguenza è un ulteriore aggravamento della situazione, perché per gli imprenditori diventa ancora più difficile adottare nel Mezzogiorno una politica di investimenti corretta. Il risultato che oggi possiamo vedere è da un lato l'economia sommersa, dall'altro la deindustrializzazione di intere regioni.

Che cosa fare se questa analisi è corretta? La prima cosa che bisognerebbe fare è cercare di favorire l'accumulazione di capitale sociale. Però temo che ci illudiamo se pensiamo di sapere come farlo. Non credo che ci sia una risposta chiara a questo interrogativo.

Sono d'accordo con quello che è stato qui ripetuto più volte e che è, mi sembra, il nocciolo delle ricerche presentate: dobbiamo pensare molto di più alle politiche statali e ai loro effetti sul territorio, anziché alle politiche regionali. Dobbiamo anche pensare molto di più alla qualità dei servizi pubblici; considerando però che non tutti i servizi pubblici hanno la stessa importanza se l'obiettivo è quello di aiutare l'accumulazione di capitale sociale.

Vi sono due politiche che a mio avviso meritano la priorità: l'istruzione e la giustizia. La giustizia perché aiuta a far funzionare lo stato di diritto, aiuta il paese legale; l'istruzione perché per tante ragioni anch'essa può aiutare a stare fuori dall'economia sommersa, a evitare i disastri urbani delle zone che sono catturate dalla criminalità, e inoltre a creare dei "role models", a dare ai giovani una maggiore capacità di autodeterminazione.

Ovviamente c'è il rischio del "brain drain", dell'emigrazione della parte migliore del paese, ma credo che non ci siano molte scorciatoie se l'obiettivo è quello di far crescere il capitale sociale.

La seconda cosa da fare, come è già stato ricordato, è una massiccia politica di trasparenza, di accountability, di diffusione dell'informazione sul comportamento delle Amministrazioni locali. Come farlo? Utilizzando internet, o, forse ancora meglio, e dal momento che non si può contare sui politici nazionali per le ragioni ricordate da Michele Salvati, con l'aiuto di un organo burocratico

indipendente e centrale: non dovrebbe essere né locale né politico perché non avrebbe gli incentivi corretti.

Si è parlato del federalismo fiscale. Il mio giudizio è sospeso, dipende da come verrà realizzato. Potrà essere una fonte di miglioramento se aiuterà i cittadini a diventare più responsabili, oppure una fonte di disastri. Perciò i dettagli di come verrà realizzato sono fondamentali, non possiamo essere sicuri a priori che il federalismo sia una panacea.

Ultima osservazione. Cosa dire a proposito degli strumenti economici con i quali affrontare questi problemi? Credo che una lezione importante su cosa non si deve fare l'abbiamo imparata dalle politiche assistenziali del passato; penso che siamo tutti d'accordo nel ritenere l'assistenzialismo una strada che non si deve più percorrere.

Per questo ho dei seri dubbi sulle nuove politiche regionali. È vero che le nuove politiche regionali affermano di avere presente i problemi legati al capitale sociale, che cercano di avere degli strumenti di informazione per rendere questi interventi valutabili e che in questo modo incentivano l'accountability. È vero che vanno nella direzione della *evidence based policy*, che cercano di coinvolgere le comunità locali. Però esse mantengono la caratteristica della selettività, cioè di cercare di identificare l'allocazione "giusta" delle risorse, di erogarla in un modo piuttosto che in un altro. Ma ho seri dubbi sul fatto che la PA abbia questa capacità di micro management, e soprattutto sul fatto che questa discrezionalità, anche se manovrata dallo stato centrale, non finisca per essere controproducente per le ragioni che ricordava Lo Bello, cioè perché distorce l'allocazione dei talenti, sia nel settore privato sia nella comunità politica locale che ne sono beneficiari.

Mi ha colpito la ricerca che è stata presentata, secondo la quale c'è stato un unico strumento di politica economica rivolto alle imprese che ha avuto efficacia, ed è il credito d'imposta della legge 388, che è stato dato in maniera automatica e generalizzata. Mi chiedo se non debba essere questo il tipo di strumento economico che dovremmo usare. La teoria economica ci dice che se abbiamo un salario reale troppo alto in rapporto alla produttività locale, lo strumento corretto per porre rimedio a questa distorsione, almeno nel breve periodo, è un vantaggio fiscale generalizzato che può essere dato o al lavoro o al capitale, e che trova giustificazione nell'esistenza di una politica salariale non adeguata alla produttività locale. Affinché non si producano le distorsioni di cui si è già parlato, occorre però un meccanismo assolutamente automatico e non discrezionale.

Comunque non dovremmo aspettarci molto da questi strumenti, perché occorrono tempi lunghi per ottenere risultati; credo che i risultati più importanti dovremmo cercarli sull'altro fronte, quello delle politiche nazionali verso istruzione e giustizia e della diffusione delle informazioni.

Se questo tipo di conclusione è condivisa, essa è tuttavia ancora molto preliminare, in quanto non sappiamo bene come poter davvero migliorare l'istruzione, e sappiamo molto poco di come davvero migliorare la giustizia. Forse lo sappiamo in teoria, ma non basta, poi bisogna avere anche la capacità di realizzare questi interventi in aree del paese dove anche la capacità organizzativa è un problema. La vera sfida è riuscire a migliorare davvero questi servizi pubblici. Ed esserne consapevoli è già un passo avanti.