

Università degli Studi di Trento

Presentazione della pubblicazione:

“L’economia delle regioni italiane: dinamiche recenti e aspetti strutturali”

**Le economie delle regioni italiane nel tempo della crisi:
l’analisi economica territoriale in Banca d’Italia**

Luigi Federico Signorini

Vice Direttore Generale della Banca d’Italia

Trento 29 Novembre 2013

1. Introduzione

L'attenzione che la Banca d'Italia dedica agli aspetti territoriali dell'economia riflette la grande eterogeneità della struttura delle attività produttive del Paese. Ad aree paragonabili per livelli di benessere a quelle più dinamiche dell'Europa si affianca il territorio in ritardo di sviluppo più esteso e più popoloso dell'area dell'euro: il Mezzogiorno.

La questione dei divari territoriali di sviluppo economico ha segnato la storia economica d'Italia fin dall'Unità. La loro riduzione è stata costantemente al centro dell'agenda della politica economica. Dal 1958 la politica di coesione ha assunto una dimensione anche europea. Ciononostante, i divari nel PIL pro capite che si osservano oggi tra il Centro Nord e il Mezzogiorno sono gli stessi di quarant'anni fa, quando si interruppe il processo di convergenza delle aree più povere verso i livelli di reddito di quelle più prospere che si era manifestato negli anni del dopoguerra. D'altro canto, altre aree del Paese, che meno hanno beneficiato delle politiche per il riequilibrio territoriale, come le regioni del Centro e del Nord Est, hanno sperimentato nei decenni passati significativi, originali percorsi di sviluppo, con una forte componente di radicamento locale.

Lo studio delle condizioni economiche locali e dei fattori che ne determinano lo sviluppo ha importanti riflessi per la politica economica, per la supervisione bancaria e finanziaria, per la stessa comprensione dei canali di trasmissione della politica monetaria. Le differenze territoriali di reddito, di ricchezza e di occupazione minano la coesione nazionale, condizionano le politiche economiche. Le caratteristiche della struttura economica di un'area determinano le condizioni in cui opera il sistema bancario e finanziario locale e ne sono a loro volta influenzate.

La Banca d'Italia dedica significative risorse all'analisi economica locale.

L'attenzione per i fenomeni territoriali risale molto indietro nel tempo. Negli archivi si conserva una disposizione del 1868, con cui il direttore generale Bombrini stabilì che tutte le filiali dell'allora Banca Nazionale del Regno redigessero ogni anno per gli uffici centrali una "Relazione delle operazioni degli Stabilimenti", che di regola conteneva raggugli sulla situazione economica locale. Nell'aprile 1894, appena insediato alla guida della neonata Banca d'Italia, il direttore generale Marchiori invitava i responsabili delle filiali a studiare le condizioni economiche delle province e a inviare al centro periodicamente una "Relazione mensile agricola industriale", "Notizie sul movimento economico", "Notizie sui raccolti", notizie sulla costituzione di ditte e società per azioni e sull'evoluzione dei sistemi finanziari locali. Bonaldo Stringher, direttore generale e in seguito primo Governatore della Banca, dal 1900 in poi diede più volte disposizioni per la predisposizione da parte delle filiali di relazioni sul movimento economico delle diverse piazze. Nel 1946 il Governatore Einaudi, dietro consiglio di Paolo Baffi allora responsabile del Servizio Studi,

dispose che le filiali preparassero strutturate relazioni economiche sulle province, corredate da informazioni statistiche sui diversi settori dell'economia locale. Con Guido Carli, mentre veniva rafforzato il Servizio Studi, si accrebbe anche la dimensione e l'analiticità delle relazioni provinciali, riprendendo lo schema della relazione annuale del Governatore.

Dagli anni ottanta, con la costituzione dei primi Nuclei regionali di ricerca economica, le relazioni, divenute regionali, si rafforzarono ulteriormente, anche grazie all'impiego a tempo pieno di gruppi stabili di economisti insediati nelle principali sedi; si cominciò a diffondere note economiche annuali anche all'esterno. A partire dalla metà degli anni novanta in tutte le regioni viene pubblicato in giugno un rapporto sull'economia, cui si è aggiunto, dal 2006, un aggiornamento in novembre¹. Il documento "L'economia delle regioni italiane", di cui oggi si presenta l'aggiornamento autunnale del 2013, costituisce da diversi anni la sintesi dei più importanti andamenti territoriali; fa vedere come questa chiave di lettura contribuisce alla comprensione dei fenomeni economici del Paese.

Alle analisi periodiche si affianca un articolato insieme di ricerche sugli aspetti territoriali dello sviluppo, sui sistemi produttivi locali, sul localismo bancario, sulle politiche per il riequilibrio territoriale, condotte sia dall'area di ricerca dell'amministrazione centrale, sia dalle strutture locali, spesso con progetti comuni. Nel recente passato una particolare attenzione è stata rivolta al Mezzogiorno². Un altro progetto di ricerca si è concentrato sulle regioni del Nord Est³.

Il nostro obiettivo, nel condividere con il mondo economico e quello accademico i risultati delle nostre analisi, è quello di stimolare una discussione informata, fondata sui fatti.

2. Gli effetti della crisi sul territorio

Le difficoltà dell'economia italiana, accentuate negli anni della crisi, hanno un'origine più lontana. Tra il 1995 e il 2007 il tasso di crescita medio annuo del PIL (1,5 per cento) era stato poco più della metà di quello dei paesi dell'area dell'euro (2,5 per cento); risultava inferiore a quello di tutte le altre grandi economie dell'area (Germania, Francia, Spagna).

L'economia italiana fronteggiava con fatica gli importanti mutamenti che si stavano determinando nel contesto globale: il cambiamento del paradigma tecnologico causato dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'integrazione mondiale dei mercati reali e finanziari, l'emergere di grandi economie in rapido sviluppo, la tendenza a una segmentazione

¹ Cfr. <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/ecore>.

² Cfr. Banca d'Italia (2009), "Mezzogiorno e politiche regionali", Seminari e convegni, n. 2. Banca d'Italia (2010), "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", Seminari e convegni, n. 4.

³ Cfr. Banca d'Italia (2011), "L'economia del Nord Est", Seminari e convegni, n. 8.

geografica della produzione su scala globale. Nel nuovo contesto la grande dimensione del volume di produzione o fatturato, la proiezione internazionale, la capacità innovativa risultavano fattori cruciali di competitività⁴. Questi fattori erano poco diffusi nel tessuto produttivo dell'economia italiana, dominato da piccole imprese che, anche se in alcune realtà erano state fortemente dinamiche e molto aperte ai mercati esteri, basavano la propria capacità competitiva su un "saper fare" concreto, riferito a singole specializzazioni manifatturiere; stentavano a trovare risposte alla concorrenza a basso costo sui prodotti tradizionali di specializzazione; erano poco attrezzate per inserirsi proficuamente nelle nuove catene globali del valore.

Alla stagnazione del prodotto si accompagnavano persistenti divari territoriali: dalla seconda metà degli anni settanta il Mezzogiorno non mostrava alcuna significativa convergenza. Il prodotto pro capite delle regioni meridionali oscillava da allora tra il 55 e il 60 per cento di quello medio delle altre aree; nel 2007 era pari al 58 per cento.

Nel 2009, col dispiegarsi degli effetti della crisi, la forte contrazione ciclica del commercio internazionale ha penalizzato dapprima maggiormente le regioni centro settentrionali, più orientate all'esportazione, il cui prodotto si è contratto del 5,6 per cento, rispetto al 5,1 per cento del Mezzogiorno. Gli andamenti economici successivi hanno però riflesso i vantaggi delle aree più competitive, con un miglior accesso ai mercati internazionali. Nel corso della modesta ripresa del 2010-11, il PIL del Centro Nord è aumentato, cumulativamente, del 3,2 per cento, mentre quello delle regioni del Sud si è ridotto ancora (-0,8 per cento), anche in ragione della tradizionale maggiore dipendenza di quest'area dalla domanda pubblica. Nel 2012 il prodotto delle regioni meridionali è calato del 2,9 per cento, a fronte del -2,4 per cento del Centro Nord. Il 2013 sarà, per l'economia meridionale, il sesto anno consecutivo di recessione.

L'evoluzione dei divari regionali nel corso della crisi ha riflesso in parte le differenze nelle caratteristiche delle imprese. Quelle del Centro Nord, in media più grandi e produttive, oltre a essere riuscite meglio a intercettare la ripresa del commercio internazionale avviata nella seconda metà del 2009, sono state in generale più attive nell'adottare politiche per accrescere la propria capacità competitiva. Secondo le informazioni tratte dall'indagine sulle imprese industriali e dei servizi della Banca d'Italia, tra il 2008 e il 2012 circa il 44 per cento delle imprese del Mezzogiorno ha diversificato i propri mercati di esportazione, a fronte di quote prossime al 60 per cento per le altre macroaree (Nord Ovest 62 per cento; Nord Est 60; Centro 57). La percentuale di aziende meridionali che ha sostenuto nello stesso periodo investimenti all'estero è risultata appena inferiore

⁴ Cfr. S. Rossi (2006), *La Regina e il cavallo. Quattro mosse contro il declino*, Laterza, Roma-Bari. A. Brandolini e M. Bugamelli (2009), (a cura di) "Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano", *Questioni di economia e finanza* n. 45, Banca d'Italia.

al 3 per cento, molto più bassa rispetto a quella del Nord Est (11,9), del Nord Ovest (7,3) e del Centro (6,7)⁵. La crisi economica ha frenato l'attività innovativa per oltre un quinto delle imprese meridionali, contro il 6,7 del Nord Ovest, 7,3 del Nord Est e 13,5 del Centro⁶. Tra il 2007 e il 2012 l'occupazione delle imprese industriali è caduta del 5,7 per cento nel Mezzogiorno, del 4,7 nel Nord Ovest, del 4,1 nel Centro, dell'1,8 nel Nord Est. L'andamento relativo del fatturato è simile.

Le trasformazioni strutturali dell'economia mondiale hanno rappresentato una sfida anche per quella che è tuttora la configurazione industriale italiana più tipica: il distretto industriale⁷.

La configurazione distrettuale storica (caratterizzata da dimensioni aziendali ridotte, filiere produttive prettamente locali, scarsa rilevanza del capitale umano, inteso come istruzione formale) ha rappresentato per molti anni una risposta efficace alla crisi dei modelli produttivi fordisti, che aveva prodotto un arretramento delle grandi imprese e dei settori da queste presidiati. Negli anni settanta e ottanta i distretti industriali italiani furono in grado di intercettare una domanda finale differenziata e variabile, che ben si adattava alle loro peculiarità produttive; di sfruttare l'innovazione tecnologica contenuta in macchinari più flessibili, che riducevano il vantaggio di costo della produzione di massa indifferenziata e accrescevano il vantaggio, tipico delle piccole imprese più innovative, del sapersi adattare con rapidità alle esigenze del mercato. La diffusione dei distretti industriali sul territorio consentì una massiccia industrializzazione di numerose aree del Nord Est e del Centro; in misura significativamente minore, del Mezzogiorno. Emergevano, anche a livello di impresa, concreti, misurabili vantaggi della localizzazione distrettuale in termini di produttività e redditività⁸.

La situazione cominciò a cambiare negli anni novanta, per effetto dei mutamenti del contesto globale. Si attenuavano progressivamente, sin quasi a scomparire, i vantaggi di produttività che in passato avevano caratterizzato le imprese distrettuali, in particolare le più piccole⁹. I distretti industriali subivano la forte pressione competitiva proveniente dalle economie emergenti dell'Asia, dove la liberalizzazione dell'economia scatenava enormi energie imprenditoriali, facilitate non solo dai bassi costi iniziali dei fattori produttivi, ma anche da una grande capacità di apprendere, di far scalare rapidamente l'attività verso produzioni progressivamente più complesse e innovative.

⁵ Cfr. Banca d'Italia (2013), "L'economia delle regioni italiane".

⁶ Cfr. Banca d'Italia (2011), "L'economia delle regioni italiane".

⁷ Cfr. D. Alampi, L. Conti, G. Iuzzolino e D. Mele (2013), "Le agglomerazioni industriali italiane nel confronto internazionale", in M. Omiccioli (a cura di) *I sistemi produttivi locali. Trasformazioni tra globalizzazione e crisi*, Carocci, Roma, in corso di pubblicazione.

⁸ Cfr. L. F. Signorini (2000), (a cura di) *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*. Roma, Donzelli.

⁹ Cfr. V. Di Giacinto, M. Gomellini, G. Micucci e M. Pagnini (2012), "Mapping local productivity advantages in Italy: industrial districts, cities or both?", *Temi di Discussione*, n. 850, Banca d'Italia.

Un'insufficiente organizzazione commerciale, i limiti intrinseci della produzione localizzata, limitavano la capacità dei distretti di cogliere le occasioni fornite dalla crescente domanda di tali mercati. D'altra parte il nuovo paradigma tecnologico, dominato dagli sviluppi nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tendeva in molti casi a generare vantaggi di produttività più elevati nelle grandi imprese rispetto alle aziende di dimensione più contenuta¹⁰, probabilmente in relazione alla presenza di indivisibilità e altre economie di scala. Queste ultime si determinavano non tanto nelle fasi di produzione di massa, come nel vecchio modello fordista, quanto nelle attività di innovazione, di servizio, di commercializzazione. Cresceva l'importanza del capitale umano basato sull'istruzione formale, che agevola lo sfruttamento della rapida innovazione nelle tecnologie dell'informazione; della localizzazione urbana, che facilita l'accesso delle imprese ai servizi ancillari alla produzione, fornisce i benefici di un ambiente diversificato.

Alcuni distretti, seppur con fatica, si stanno adattando. Negli ultimi due decenni all'interno delle aree distrettuali si è avuta una riduzione dell'incidenza del principale comparto di specializzazione e una crescita del peso delle aziende di maggiori dimensioni¹¹. È ora più ampio il ricorso a forme di internazionalizzazione della produzione, con la conseguente delocalizzazione di fasi dell'attività produttiva in paesi a bassi salari.

La produzione dei beni finali è sempre più il risultato di lunghe catene produttive globali. A partire dalla metà degli anni duemila sono aumentati gli acquisti in subfornitura dall'estero, anche dalle economie emergenti. Il fenomeno è proseguito tra il 2007 e il 2012, in maniera più accentuata nelle regioni del Nord (soprattutto del Nord Est). Nel Mezzogiorno è invece bassa la partecipazione a catene internazionali di produzione. La partecipazione a reti produttive più estese rappresenta un'occasione importante anche per le piccole e medie imprese italiane, soprattutto distrettuali, purché emerga la capacità di organizzare la produzione su scala internazionale, gestire le attività innovative, presidiare le reti commerciali¹².

¹⁰ Cfr. L.F. Signorini e M. Omiccioli (2005), "Il localismo industriale italiano di fronte a nuove sfide", in L.F. Signorini e M. Omiccioli (a cura di) *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna, pp. 9-38.

¹¹ Cfr. G. Iuzzolino e G. Micucci (2011), "Le recenti trasformazioni nei distretti industriali italiani", in *Osservatorio Nazionale Distretti Italiani*, II Rapporto, Roma, pp. 75-110. G. Iuzzolino e M. Pagnini (2013), "Distretti urbani ed extra-urbani: recenti trasformazioni delle agglomerazioni industriali italiane", in *Osservatorio Nazionale Distretti Italiani*, IV Rapporto, Roma, pp. 235-67.

¹² Cfr. A. Accetturo, A. Giunta e S. Rossi (2011), "Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione", *L'Industria*, vol. 32, n. 1, pp. 145-64.

3. Il mercato del credito

I divari territoriali

L'eterogeneità strutturale dell'economia italiana si estende agli aspetti finanziari e alle condizioni dei mercati bancari. Nella struttura finanziaria delle imprese, nella qualità del credito, nelle condizioni di accesso ai finanziamenti esistono significativi divari regionali; essi hanno influenzato il modo in cui la crisi degli ultimi anni si è riflessa sui mercati bancari locali.

Nel 2007 il credito bancario rappresentava oltre il 70 per cento dei finanziamenti esterni delle imprese meridionali, a fronte di circa il 54 per cento di quelle centro settentrionali. Nel Mezzogiorno alla maggior dipendenza dal credito bancario si associava una più elevata rischiosità degli impieghi. L'incidenza delle nuove sofferenze in rapporto ai prestiti vivi era pari a 2 punti percentuali, una quota quasi doppia rispetto a quella del resto del Paese.

La maggior rischiosità delle imprese meridionali comportava condizioni di finanziamento più onerose. Il divario nel costo del credito bancario a breve termine rispetto al Centro Nord era, alla fine del 2007, di 1,2 punti percentuali. Anche per via del più elevato livello di indebitamento, il divario nei tassi si traduceva in un'incidenza degli oneri finanziari lordi sul margine operativo pari al 30 per cento, sette punti in più che nel Centro Nord. Anche il razionamento del credito risultava più diffuso al Sud. Secondo l'indagine sulle imprese industriali e dei servizi della Banca d'Italia, la quota delle imprese che dichiaravano nel 2007 di non aver ottenuto, in tutto o in parte, i finanziamenti bancari richiesti, era pari al 2,8 per cento al Centro Nord e al 4,5 per cento nel Mezzogiorno.

Questi divari nelle condizioni di accesso al credito e nel costo dei finanziamenti sono da ricondurre, oltre che alla diversa specializzazione settoriale e dimensione delle imprese nelle due aree, a differenti condizioni di contesto¹³. Tra queste va sottolineato il rilievo di fattori che non hanno natura strettamente economica ma influenzano significativamente l'economia, in particolare il fatto che nel Mezzogiorno sia più debole la tutela della sicurezza e dei contratti (criminalità¹⁴, tempi più lunghi della giustizia). La durata delle procedure civili e fallimentari ha un'influenza significativa sul costo del credito¹⁵.

L'elevato livello dell'indebitamento e l'alta quota del debito bancario hanno accresciuto, per le imprese e le aree più deboli, gli effetti della recessione.

¹³ Cfr. L. Cannari e F. Panetta (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno*, Cacucci Editore, Bari.

¹⁴ Cfr. E. Bonaccorsi di Patti (2009), "Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans", *Questioni di economia e finanza*, n. 52, Banca d'Italia.

¹⁵ Cfr. S. Giacomelli, C. Menon e G. Rodano (2013), "Courts efficiency and credit", mimeo, Banca d'Italia.

Sia nel Centro Nord sia nel Sud è rimasta forte la dipendenza delle imprese dal finanziamento bancario; essa si è tuttavia lievemente contratta nelle regioni centro settentrionali, dove, a fronte della maggiore selettività delle banche, alcune grandi imprese hanno fatto crescente ricorso al mercato obbligazionario. Il deterioramento del quadro congiunturale si è riflesso in un peggioramento della qualità del credito più marcato nel Mezzogiorno, dove essa era meno favorevole fin dall'inizio: nel 2012 l'incidenza delle sofferenze in rapporto ai prestiti vivi è risultata superiore ai cinque punti percentuali, a fronte di circa tre punti nel Centro Nord. Il divario nel costo dei finanziamenti è lievemente aumentato, attestandosi a 1,7 punti percentuali. La quota delle imprese razionate, secondo l'indagine sulle imprese industriali e dei servizi della Banca d'Italia, è salita considerevolmente in entrambe le aree: nel 2012 era pari all'11,7 per cento al Centro Nord, al 15,3 per cento nel Mezzogiorno.

La restrizione creditizia si va ora, seppur molto gradualmente, allentando; il mercato potrà tornare alla normalità nella misura in cui si realizzerà il miglioramento congiunturale che si attende. Ma più volte, negli interventi della Banca d'Italia, abbiamo sottolineato l'importanza di ampliare l'insieme delle fonti di finanziamento per le imprese, accrescendo lo spazio per gli strumenti di mercato e in generale per quelli diversi dal tradizionale credito bancario: un processo che può comportare vantaggi tanto per le imprese, se coglieranno il beneficio di una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento, quanto per le banche, se sapranno attrezzarsi per fornire alla propria clientela servizi più evoluti.

Le banche di credito cooperativo

In diverse zone del Paese le banche locali, specialmente di matrice cooperativa, sono una parte importante della struttura bancaria. In Trentino circa il 70 per cento dei prestiti bancari alle imprese di piccole dimensioni è riconducibile al sistema delle banche di credito cooperativo.

In una prima fase le piccole banche cooperative hanno risentito della crisi finanziaria meno delle banche più grandi. Le tensioni sui mercati della liquidità si sono tradotte in una rarefazione del *funding* soprattutto delle banche maggiori, che si finanziavano per una quota più elevata sul mercato all'ingrosso dei fondi. Nonostante gli interventi delle autorità monetarie, che hanno evitato una contrazione potenzialmente assai più drastica, le banche maggiori hanno ridotto il credito per contenere il proprio *funding gap*. Il tasso di crescita annuale dei prestiti erogati dai primi cinque gruppi bancari è passato, tra la fine del 2007 e la fine del 2009, da +8,1 a -3,2 per cento.

Nello stesso periodo le piccole banche, e in particolare le BCC, tradizionalmente dotate di ampia liquidità e caratterizzate da una buona qualità del credito, hanno potuto continuare ad

accrescere i finanziamenti. Il tasso di crescita degli impieghi delle BCC è diminuito tra la fine del 2007 e quella del 2009 dall'11,6 a poco più del 6 per cento, mantenendosi quindi ampiamente positivo. In un momento di rarefazione del credito il supporto delle piccole banche al sistema produttivo è stato importante. La crescita degli impegni tuttavia non è stata sempre governata in modo efficace, né accompagnata da un sufficiente rafforzamento dell'organizzazione e della capacità di valutare il merito di credito.

L'accresciuta rischiosità del portafoglio di crediti delle BCC non di rado è stata legata al perseguimento di un'espansione verso settori non ben conosciuti, clientela di dimensioni maggiori, aree estranee al tradizionale territorio di operatività per il quale esse godono di importanti vantaggi informativi; ha comportato un'eccessiva concentrazione. La valutazione del merito di credito dei nuovi prenditori, tra cui anche imprese razionate dalle banche maggiori, si è rivelata un compito arduo per intermediari poco attrezzati all'analisi dei rischi di mercati e controparti non tradizionali.

Contemporaneamente la capacità di raccolta delle BCC si andava riducendo, anche per via dell'accentuata concorrenza delle banche di maggiori dimensioni. Probabilmente le BCC hanno tardato a percepire compiutamente i cambiamenti in atto. Nell'ottobre del 2011 la posizione interbancaria netta del credito cooperativo è divenuta debitoria.

Dal 2011 si è accentuato l'irrigidimento delle condizioni di offerta praticate dalle BCC, fino a che esse sono divenute più stringenti di quelle delle banche di maggiori dimensioni; si è progressivamente affievolita la dinamica degli impieghi; la qualità del credito ha registrato un rapido deterioramento. Nel 2012 la consistenza delle sofferenze è aumentata di un quarto, gli altri crediti deteriorati di quasi un terzo; i prestiti deteriorati rappresentavano a settembre di quest'anno il 17 per cento di quelli complessivi, a fronte del 15,8 per cento per l'intero sistema bancario. Le crisi di piccole banche, benché sempre sporadiche, sono diventate più frequenti.

Il rimedio consiste nell'adottare strategie realistiche e nell'adeguare e rendere più professionale la gestione. I vantaggi del radicamento territoriale, dei meccanismi cooperativi non vanno dispersi ma valorizzati. Non si devono mai correre avventure che non si è in grado di gestire. La crisi impone un salto di qualità nel governo del credito; rende ancor più pressante la necessità di presidiare in modo rigoroso i conflitti di interesse.

Per sostenere la redditività e consolidare il patrimonio il sistema del credito cooperativo deve anche migliorare l'efficienza operativa e ridurre i costi, incidendo sull'organizzazione della rete territoriale, sfruttando meglio le economie che si possono conseguire mettendo servizi in comune o ricorrendo all'esterno.

Sono passaggi necessari per la stabilità e il rafforzamento delle BCC, per il perseguimento del benessere della comunità locale, centrale nella missione del credito cooperativo. Gli organismi associativi possono svolgere un ruolo importante.

4. Politiche per il riequilibrio territoriale

La presenza di divari territoriali cospicui è risultata evidente fin dai primi decenni dopo l'Unità; dissoltasi l'illusione che l'unificazione generasse da sola una rapida convergenza economica, la questione delle azioni da compiere per favorire lo sviluppo delle aree più arretrate è stata una costante del dibattito politico del Paese. Dal dopoguerra, significative risorse pubbliche sono state destinate all'obiettivo della riduzione degli squilibri tra regioni.

A partire dalla nascita delle istituzioni europee, le politiche nazionali per la riduzione dei divari si intrecciano sempre più strettamente con le azioni adottate a livello sovranazionale. Nel preambolo al Trattato di Roma del 1957 si proclama che gli Stati membri sono “solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”. Attualmente, le politiche per la coesione assorbono circa il 45 per cento della spesa dell'Unione Europea, pari a circa 350 miliardi di euro nei sette anni dell'attuale ciclo di programmazione (2007-2013). La cifra sfiora i 450 miliardi, se si considerano gli impegni dei singoli Stati per il co-finanziamento nazionale della spesa.

La giustificazione delle politiche regionali risiede nel desiderio di annullare le diseconomie esterne che penalizzano le imprese e le famiglie delle aree in ritardo di sviluppo. Gli economisti identificano col termine di “trappola della povertà” la situazione in cui i meccanismi di mercato non riescono da soli ad assicurare il decollo economico di un'area. In un ambiente economicamente poco sviluppato, senza un adeguato sostegno pubblico, non sempre si avviano processi di convergenza spontanei e i divari possono perpetuarsi. L'esistenza di diseconomie esterne (infrastrutture inadeguate, amministrazioni inefficienti, carenze di capitale umano, illegalità) ostacola la crescita, frustra i tentativi delle famiglie e delle imprese di migliorare la propria condizione.

Gli interventi di sostegno, tuttavia, possono anche introdurre distorsioni significative negli incentivi degli agenti economici a utilizzare le risorse in loro possesso secondo le modalità, da un punto di vista sociale, più produttive. In aree in cui le possibilità di successo economico sono legate più alla disponibilità di fondi pubblici che alla competizione sul mercato, famiglie e imprese possono essere naturalmente indotte ad adottare comportamenti tendenti più a indirizzare al

vantaggio individuale la distribuzione di trasferimenti (*rent seeking*)¹⁶ che ad accrescere la produzione di valore. Il fenomeno è tanto più rilevante quanto maggiore è l'entità dei trasferimenti e quanto più sono discrezionali le modalità della loro assegnazione.

Nei casi più estremi le politiche regionali possono alimentare, anziché alleviare, il ritardo di sviluppo di una determinata area, generando un circolo vizioso tra incentivi e divari di produttività, tra assistenza e sottosviluppo¹⁷. Anche nelle sedi di confronto internazionali la discussione sull'utilità delle politiche per la coesione è accesa¹⁸.

Il disegno e la calibrazione quantitativa delle politiche di sostegno allo sviluppo territoriale sono dunque questioni cruciali. Poiché meccanismi complessi e discrezionali possono distorcere maggiormente gli incentivi e prestare di più il fianco a comportamenti opportunistici, modalità di intervento basate su meccanismi automatici di assegnazione sono di regola da preferire. La semplicità delle erogazioni ne accresce la trasparenza e limita gli oneri di gestione, sia per le amministrazioni pubbliche sia per i destinatari. In una prospettiva di lungo periodo, sembra inoltre preferibile rimuovere l'effetto delle diseconomie esterne territoriali intervenendo sui fattori che le determinano, piuttosto che compensandole per un tempo indefinito con trasferimenti monetari. Si dovrebbe dunque puntare soprattutto al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, all'ammodernamento delle dotazioni infrastrutturali, all'investimento nell'istruzione, alla repressione dell'illegalità¹⁹.

Per l'Italia, le evidenze disponibili sull'efficacia delle politiche per il riequilibrio territoriale, riferite per lo più agli ultimi venti anni, non sono incoraggianti.

Studi empirici mostrano che i sussidi alle imprese hanno incentivato spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque²⁰, dunque con limitati, se non nulli, effetti aggiuntivi. Neppure le formule di intervento che prevedevano un maggior contributo degli *stakeholders* locali nel disegno di percorsi di sviluppo incentrati sulle potenzialità dell'area hanno avuto conseguenze

¹⁶ Cfr. A. Accetturo, L. Ricci e G. de Blasio (2013), "A tale of an unwanted outcome: European funds and social capital", mimeo, Banca d'Italia. F. Brollo, T. Nannicini, R. Perotti e G. Tabellini (2013), "The political resource curse", *American Economic Review*, 103(5), pp. 1759-96.

¹⁷ Cfr. L.F. Signorini e I. Visco (2002), *L'economia italiana*, Il Mulino, Bologna.

¹⁸ Cfr. World Bank (2009), "Reshaping economic geography". OECD (2009), "How regions grow". OECD (2009), "Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth".

¹⁹ Nel Mezzogiorno "l'esercizio di 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" (F. Barca e I. Visco, "L'economia italiana nelle prospettive europee: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali", in S. Micossi e I. Visco, a cura di, *L'economia italiana e la sfida dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 50).

²⁰ Cfr. R. Bronzini e G. de Blasio (2006), "Evaluating the impact of investment incentives: the case of Italy's Law 488/1992", *Journal of Urban Economics*, 60, pp. 327-349.

apprezzabili in termini di crescita dell'occupazione e del numero di imprese²¹. Risultati poco migliori si sono ottenuti con le iniziative finalizzate a incentivare lo sviluppo di un'area attraverso l'insediamento di grandi imprese o gruppi industriali. In questi casi²² vi sono stati benefici per le aree in cui era localizzata un'iniziativa imprenditoriale agevolata; ma essi tendevano a realizzarsi a discapito delle aree confinanti, dove l'attività si riduceva.

Per quanto concerne le politiche infrastrutturali, l'efficacia della spesa pubblica è ridotta dalla lentezza e dall'onerosità delle procedure di esecuzione delle opere pubbliche. Con riferimento ai principali progetti co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, uno studio²³ effettuato per la Commissione europea ha mostrato che, tra il 2000 e il 2006, in Italia i ritardi di esecuzione sono stati pari in media all'88 per cento dei tempi inizialmente stimati, contro una media europea del 26 per cento; gli aggravii di costo pari al 38 per cento, contro una media europea del 21. È essenziale anche interrogarsi sulla capacità di utilizzare i fondi strutturali per conseguire effettivi risultati in termini di efficienza e di equità: non solo, quindi, sulla velocità con cui riusciamo a spendere le risorse.

Gli interventi dovrebbero sempre prevedere obiettivi ben definiti e misurabili, modalità di attuazione chiare, valutazioni rigorose dei risultati conseguiti. L'esito dell'attività di valutazione dovrebbe fornire la base per l'evoluzione delle scelte politiche e amministrative circa la configurazione degli strumenti di intervento. Trasparenza e valutazione sono ancora più importanti dove il ritardo economico si accompagna alla presenza della criminalità organizzata²⁴.

Molto dipende dagli interventi nazionali, ma non tutto. Migliorare l'efficacia delle politiche nazionali ed europee per la coesione, per quanto necessario, non è sufficiente a garantire quello "sviluppo armonioso" che il Trattato di Roma del 1957 indicava come obiettivo. Le comunità locali sono, più di quanto a volte si creda, artefici del proprio destino di crescita. L'efficienza e l'imparzialità dell'amministrazione, la capacità di spendere presto e bene i finanziamenti disponibili per gli interventi infrastrutturali, l'attitudine a prendere decisioni collettive oculate, orientate al bene comune, dipendono in gran parte da scelte e comportamenti locali. Molto può essere realizzato, in ciascun territorio, attraverso un'azione pubblica e privata che sappia gestire responsabilmente le risorse, indirizzandole verso gli usi più produttivi.

²¹ Cfr. A. Accetturo e G. de Blasio (2012), "Policies for local development: an evaluation of Italy's 'Patti Territoriali'", *Regional Science and Urban Economics*, 42 (1-2), pp. 15-26.

²² Cfr. M. Andini e G. de Blasio (2013), "Local development that money can't buy: Italy's *Contratti di Programma*", Temi di discussione n. 915, Banca d'Italia.

²³ Cfr. RGL Forensics, Faber Maunsell/Aecom e Frontier Economics (2009), "Efficiency: Unit costs of major projects, Ex-post evaluation of cohesion policy programmes 2000-06", *Final Report*, Bruxelles.

²⁴ Cfr. G. Barone e G. Narciso (2013), "The effect of organized crime on public funds", Temi di discussione n. 916, Banca d'Italia.