Incontro su "Le Marche nel corso del 2017: tra ripresa economica ed effetti del sisma"

Terremoti, economici e no

Intervento conclusivo del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini

È un piacere per me intervenire a conclusione di questa presentazione ricca di dati, argomenti e informazioni che spero risultino utili.

La mia presenza vuole essere anche una testimonianza istituzionale di solidarietà e attenzione verso uno dei centri più colpiti dal sisma dell'anno scorso.

Sul piano personale, se mi è consentito menzionarlo per un attimo, mi hanno portato qui anche ricordi familiari di questa città, in cui mio Padre insegnò per molti anni e con cui mantenne, finché visse, un legame affettuoso. Camerino e la sua Università fanno parte del mio paesaggio mentale fin dal punto più lontano in cui la memoria riesce a spingersi. La ferita subìta da questa terra ha avuto per me una risonanza acuta.

Il terremoto è arrivato poco dopo la fine della peggiore crisi che la storia economica dell'Italia unita ricordi. Lo sconvolgimento tellurico e quello economico, presi insieme, hanno messo e stanno mettendo a dura prova questa regione, ricca di storia e di cultura, quietamente prospera.

Ho pensato di cogliere quest'occasione per proporre, allargando un po' la visuale ma senza pretese di sistematicità, qualche riflessione sulla capacità dei territori di riprendersi da gravi shock, di natura economica e non. Partirò dal terremoto economico, dalla crisi degli anni scorsi, osservandola soprattutto da un'angolazione territoriale. Dirò poi qualcosa sull'impatto economico degli eventi sismici veri e propri e sulle misure che si sono adottate e si possono adottare per attenuarlo.

1. Il terremoto economico: effetti della crisi nelle regioni europee

Tra il 2008 e il 2013 l'Europa è stata scossa da due profonde recessioni, una causata dalla crisi finanziaria globale, l'altra da quella dei debiti sovrani. Il prodotto dell'Unione è caduto del 5,6 per cento tra il picco pre-crisi e la fine della prima recessione; dopo un recupero di 4,4 punti, è calato di nuovo ancora di quasi un punto durante la seconda. Solo a fine 2014 si è riportato sui livelli del 2008.

Gli effetti della crisi, forti dappertutto, sono stati drammatici in alcuni paesi, tra cui l'Italia. Ancora oggi, dopo tre anni di ripresa, il prodotto interno lordo italiano è inferiore

del 5 per cento al livello precedente alla crisi (fig. 1). Come spesso ricordiamo, la perdita di prodotto in Italia è stata in questi anni maggiore che durante la Grande Depressione degli anni Trenta.

Figura 1 Il PIL delle principali economie della UE (2007=100)--- Germany European Union (28 countries) - Spain France ······ United Kingdom Italy

Fonte: Eurostat, dati annuali.

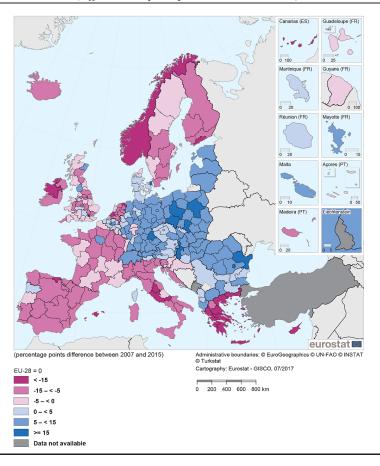
Non approfondirò in questa sede la questione, tutt'altro che facile, dei motivi per cui l'urto della crisi è stato così violento da noi. Solo pochi cenni. Segni di debolezza, a paragone degli altri paesi europei, si erano già manifestati prima della crisi globale; da parecchi anni prodotto e produttività crescevano meno della media europea. Da tempo gli osservatori più accorti richiamavano l'attenzione sulla relativa lentezza con cui il paese si stava adattando alle trasformazioni tecnologiche e di mercato in corso nell'economia globale; da tempo si segnalavano, tra i problemi che richiedevano di essere affrontati con urgenza, la rigidità di alcuni mercati (del lavoro, dei prodotti), la scarsa efficienza dei servizi collettivi, il peso del debito pubblico. Questi stessi fattori di debolezza strutturale, che avevano rallentato lo sviluppo italiano prima dell'arrivo della crisi globale, probabilmente ne hanno aggravato gli effetti. In particolare la durezza della seconda recessione, quella che prese avvio dai casi di Cipro e della Grecia, ha un legame diretto ed evidente con il livello eccessivo del debito pubblico italiano.

Molto nel frattempo si è fatto per affrontare alcuni di questi problemi strutturali; molto resta da fare. Non mi stanco tra l'altro di ripetere che oggi è imperativo approfittare del miglioramento della congiuntura per affrontare la questione del debito con decisione.

Figura 2

Variazione del PIL per abitante in parità dei poteri d'acquisto (PPA) in relazione alla media UE28, per regioni europee a livello NUTS2, 2007-2015

(differenza in punti percentuali 2007-2015)



Fonte: Eurostat.

Note: Irlanda, 2007-2014; Albania, 2008-2014; Norvegia, Svizzera e Serbia: dati nazionali; Svizzera: dati provvisori.

Ma ora vorrei, come preannunciato, dedicare un po' di attenzione all'effetto della crisi a livello regionale, sempre in ambito europeo. La fig. 2 mostra la variazione del PIL pro capite nelle regioni d'Europa¹ tra il 2007e il 2015. Che l'impatto della crisi sia stato tutt'altro che uniforme salta all'occhio.

Un fenomeno evidente, su cui però non mi soffermerò, è l'evoluzione più favorevole dei paesi dell'Europa centro-orientale, di più recente adesione all'Unione: per loro, la spinta della convergenza europea è stata più potente dell'urto della crisi.

Per gli altri paesi le condizioni macroeconomiche nazionali hanno avuto un ruolo importante, e le debolezze strutturali di alcune economie hanno amplificato gli effetti negativi della forte contrazione del commercio estero e del credito che ha fatto seguito allo scoppio della crisi nel 2008. In alcuni casi, segnati da squilibri nei sistemi bancari,

¹ Nella definizione NUTS2.

nei conti con l'estero e/o in quelli pubblici, si sono determinate, a partire dal 2011, forti turbolenze sui mercati che hanno reso necessarie politiche di bilancio restrittive.

Ma una parte importante, anzi quantitativamente la parte maggiore, dell'aumento delle disuguaglianze fra regioni² è dipeso da quello che è avvenuto all'*interno* dei paesi. Anche a livello regionale le aree che hanno subito le conseguenze più gravi sono state quelle che prima della crisi erano meno dinamiche e dipendevano di più dalla domanda interna o dal sostegno pubblico. In media il PIL pro capite delle regioni europee attardate, quelle definite come "in transizione" e "in convergenza", pari nel 2007 al 58 per cento di quello delle regioni rimanenti, si era ridotto al 54 per cento nel 2015³.

La ricerca empirica ha trovato alcune regolarità nella capacità dei territori di reagire alla crisi. Le regioni più avanzate hanno risposto meglio soprattutto grazie a una maggiore dotazione di capitale umano⁴. Una forza di lavoro qualificata ha consentito alle imprese di queste regioni di delineare e mettere in atto, anche nel breve termine, strategie innovative di prodotto o di processo in grado di rispondere a shock macroeconomici avversi⁵.

Il ruolo del sostegno pubblico è stato trascurabile. Le restrizioni di bilancio imposte in vari paesi dalla crisi di fiducia nella sostenibilità del debito hanno compresso la disponibilità di risorse per una redistribuzione territoriale. I fondi strutturali europei, seppure di dimensione limitata rispetto ai bilanci nazionali, risentono meno degli andamenti economici nazionali e hanno un peso non irrilevante sulle economie sussidiate⁶; tuttavia la loro efficacia dipende molto dalle caratteristiche della regione sussidiata, soprattutto in termini di qualità delle istituzioni locali⁷. In Italia l'impatto dei fondi europei è stato

² Quasi i tre quarti dell'aumento complessivo del coefficiente di variazione tra le regioni dei 12 paesi che facevano parte dell'Unione nel 1993 (UE12).

Anche in questo caso si fa riferimento ai paesi della UE12; per quel che riguarda il complesso dell'Unione europea, la percentuale è rimasta stabile grazie al processo di convergenza a cui si è accennato. I divari in termini di PIL pro capite sono invece aumentati in misura rilevante in Spagna, nel Regno Unito e in Italia, come si dirà più avanti (cfr. il riquadro "L'economia del Mezzogiorno dopo la recessione" nella *Relazione annuale della Banca d'Italia sul 2016*).

⁴ Crescenzi R., D. Luca e S. Milio (2016), "The geography of the economic crisis in Europe: national macroeconomic conditions, regional structural factors and short-term economic performance", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol.9, pp. 13-32.

Glaeser E. e A. Saiz (2003), "The rise of the skilled city", NBER working paper n. 10191.

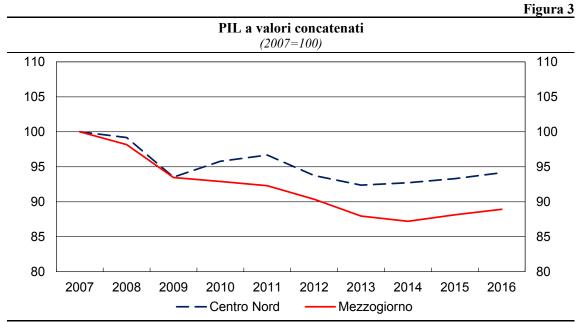
Nel periodo di programmazione 2014-2020 essi incidono per poco meno del 4 per cento del PIL annuale delle regioni "meno sviluppate" (2 per cento in Italia).

Becker S., P. Egger e M. von Ehrlich (2013), "Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects", American Economic Journal: Economic Policy vol. 5, pp. 29-77; European Commission (2017), Seventh report on economic, social, and territorial cohesion.

modesto⁸. In parte questo dipende dal fatto che le spese finanziate con fondi europei consistono prevalentemente nella realizzazione di infrastrutture, che apportano benefici solo nel lungo periodo; ma hanno contato anche ritardi nella spesa e impieghi inefficienti di risorse. Più che quanti fondi si ricevono, conta come li si usa.

2. La geografia della crisi in Italia

Anche in Italia la crisi ha accentuato i divari territoriali. Nel Mezzogiorno il PIL reale del 2016 era più basso di circa 11 punti percentuali di quello del 2007; nel Centro Nord del 6 per cento. Il prodotto delle regioni meridionali si è contratto per sette anni consecutivi; il calo è stato particolarmente marcato negli anni 2011-12. Solo a partire dal 2015 il Mezzogiorno ha ripreso a crescere, dunque con circa due anni di ritardo di rispetto al Centro-Nord (fig. 3).

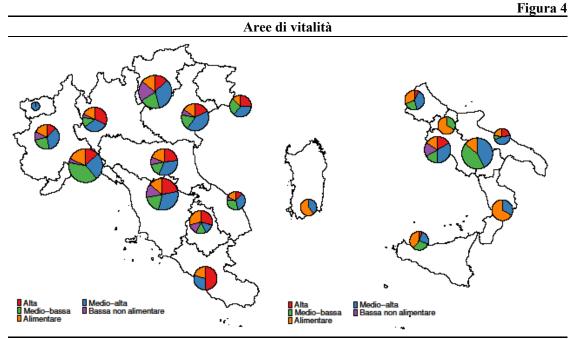


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali fino al 2015; Stima preliminare del PIL e dell'occupazione a livello territoriale per il 2016

In termini pro capite la divergenza risulta minore, perché la popolazione è cresciuta molto di più nel Centro Nord che nel Mezzogiorno per effetto delle migrazioni interne e interazionali. Il rapporto tra il prodotto pro capite meridionale e quello medio nazionale era pari al 66 nel 2015, appena al di sotto del valore del 2007 (67 per cento).

⁸ Ciani E. e G. de Blasio (2015), "European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy", *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 4.

La descrizione dell'impatto territoriale della crisi non si può però ridurre solo all'asse Nord-Sud. Una recente indagine della Banca d'Italia⁹ disegna, per l'industria manifatturiera, una geografia delle *aree di vitalità* (fig. 4), ossia dei sistemi produttivi locali che hanno resistito a questi difficili anni, accrescendo esportazioni, fatturato e valore aggiunto tra il 2007 e il 2015. La mappa non si presta a una caratterizzazione semplice; rispecchia in qualche modo le modalità dello sviluppo dei sistemi produttivi negli ultimi 25 anni. Non c'è tempo qui di entrare in dettagli, ma è utile se non altro osservare che alcune aree vitali si caratterizzano ancora per un assetto "distrettuale", soprattutto in settori a media tecnologia; altre sono localizzate in aree urbane, dove sono maggiori i vantaggi di localizzazione per i processi più avanzati.



Fonte: elaborazioni su dati Cebil-Cerved e Istat.

Note: La dimensione di ogni bolla è proporzionale alla quota degli addetti impiegati in settori vitali sul totale degli addetti regionali. Le porzioni di ogni bolla rappresentano la ripartizione degli addetti impiegati in settori vitali fra i vari raggruppamenti tecnologici.

Per decenni il modello distrettuale, caratterizzato da un'efficiente divisione del lavoro tra piccole imprese specializzate e concentrate sul territorio, ha consentito in molte regioni d'Italia (le Marche ne sono un esempio tra i più tipici) di conseguire a livello territoriale economie di scala e vantaggi competitivi altrove acquisiti attraverso la grande dimensione d'impresa¹⁰. Già negli anni precedenti la crisi, però, i distretti industriali avevano dato qualche segno di difficoltà ad adattarsi agli effetti della globalizzazione

⁹ Breda E. e A. Petrella (2017), "La mappatura delle aree di vitalità industriale", Banca d'Italia, dattiloscritto. Si veda anche il riquadro "Le aree di vitalità industriale", *L'Economia delle regioni italiane*, Banca d'Italia, novembre 2017.

Signorini, L.F. (a cura di) (2000), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Meridiana Libri, Corigliano Calabro.

e del cambiamento tecnologico¹¹. Tra l'altro la possibilità di gestire a distanza intere fasi dell'attività produttiva, prima racchiuse all'interno di un'impresa o di un distretto, consentiva di trasferire alcune mansioni in paesi lontani, con salari più bassi o altri vantaggi¹².

Nel decennio precedente la crisi si erano progressivamente attenuati, sin quasi a scomparire, i vantaggi di produttività che in passato avevano caratterizzato le imprese distrettuali, in particolare le più piccole¹³. Con la crisi, la geografia delle agglomerazioni industriali si è ancora modificata. Tra il 2001 e il 2011 il numero dei distretti si è ridotto di un quinto. È cresciuto il peso dei sistemi di grandi imprese in aree precedentemente distrettuali; tra i distretti sopravvissuti, è calato il peso delle attività tradizionali, a favore dei settori a maggiore contenuto tecnologico.

Eppure diversi sistemi distrettuali si ritrovano tuttora tra le aree di vitalità. A livello provinciale (mancano dati più granulari) si individuano alcune zone specializzate nell'industria alimentare (Napoli, Salerno, Bari), nel sistema della moda (Firenze, Pisa, Ascoli Piceno, Pesaro-Urbino, Napoli, Bari), nell'oreficeria (Arezzo) e, nel Nord, comparti a medio-alta tecnologia, quali la componentistica per l'auto a Torino e la meccanica nelle province venete e lombarde.

In queste ultime si osserva tra l'altro un cambiamento del modello distrettuale classico, con l'inserimento sempre più evidente delle aziende locali produttrici di beni intermedi in catene produttive globali. Questo ha consentito alle aziende di accedere a un mercato più ampio, di incrementare e diversificare committenti e mercati di sbocco; al tempo stesso richiede continui miglioramenti organizzativi, gestionali e tecnologici per affrontare la concorrenza di aziende insediate in paesi dove il costo del lavoro è più basso.

¹¹ Cfr. Signorini L.F. e M. Omiccioli (a cura di), *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna, per un'analisi delle possibili conseguenze sui sistemi economici distrettuali dei cambiamenti economici e tecnologici di fine ventesimo secolo.

Due lavori di Richard Baldwin hanno sottolineato le grandi differenze tra la prima fase di globalizzazione tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo e la seconda fase (attuale). Tra queste, vi è il passaggio dal trade-in-goods (scambio di merci finali tra paesi) al trade-in-tasks (commercio di "compiti" tra paesi per la manifattura di un bene finale. Cfr. Baldwin R. (2006), *Globalization: The Great Unbundling(s)*, Economic Council of Finland; Baldwin, R. (2012), "Trade and Industrialisation after Globalisation's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why it Matters", in R.C. Feenstra e A.M. Taylor (a cura di), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press.

Nel lavoro di Di Giacinto V., M. Gomellini, G. Micucci e M. Pagnini (2014), "Mapping local productivity advantages in Italy: industrial districts, cities or both?", *Journal of Economic Geography*, vol. 14, pp. 365-394, si analizza l'evoluzione nel tempo della produttività totale dei fattori delle imprese localizzate in aree urbane e nei distretti nel confronto con le aziende in aree non agglomerate.

In Italia la partecipazione delle imprese alle catene globali di valore è piuttosto elevata rispetto ad altri paesi europei¹⁴. Il posizionamento delle imprese italiane non è però sempre favorevole: per esempio, rispetto alla Germania, è elevato il numero di imprese intermedie, più esposte alle fluttuazioni della domanda, e, tra di esse, di quelle in posizione più subalterna¹⁵. Con tutto questo, il recupero di competitività realizzato dalle imprese italiane negli anni più recenti, testimoniato dal buon andamento della bilancia commerciale, mostra che le imprese internazionalizzate stanno attrezzandosi efficacemente per fronteggiare le sfide concorrenziali e cogliere con profitto le possibilità di accesso al mercato globale¹⁶.

Mentre si ridimensionava il peso dei distretti, è cresciuto negli ultimi 25 anni quello delle aree urbane, caratterizzate da un'elevata densità e varietà di attività economiche, di capitale umano e di servizi ad alta intensità di conoscenza. Si calcola che oggi il vantaggio connesso alla localizzazione in aree urbane, misurato in termini di produttività totale dei fattori, sia circa il triplo di quello relativo alle aree distrettuali. Molte aree di vitalità si trovano nelle città più grandi; spiccano alcuni casi di settori a tecnologia medio-alta, come la farmaceutica a Roma e a Milano, la meccanica a Bologna e a Padova e l'aeronautica a Napoli. Il premio di produttività "urbano" sembra però meno intenso in Italia che in altri paesi; sarà utile continuare a studiare le cause di questa differenza¹⁷.

Si vedano a riguardo: Breda E., R. Cappariello e R. Zizza (2008), "Vertical Specialisation in Europe: Evidence from the Import Content of Exports", *Temi di Discussione*, n. 682, Banca d'Italia; Breda E. e R. Cappariello (2012), "A Tale of Two Bazaar Economies: An Input-Output Analysis for Germany and Italy", *Economia e politica industriale*, vol. 39, pp. 43-69.

¹⁵ Accetturo A. e A. Giunta (2017), "Value Chains and the Great Recession: Evidence from Italian and German Firms", in via di pubblicazione su *International Economics*, confrontano dati d'impresa italiani e tedeschi che contengono informazioni sulla partecipazione alle GVC.

Nel lavoro di Bugamelli M., S. Fabiani, S. Federico, A. Felettigh, C. Giordano e A. Linarello (2017), "Back on track? A micro-macro narrative of Italian exports", *Questioni di Economia e Finanza*, n.399, Banca d'Italia, si analizzano le più recenti evoluzioni delle esportazioni italiane di beni sottolineando come, a partire dal 2010, vi sia stato un forte recupero di competitività in settori come la meccanica, l'automotive e la farmaceutica; vi ha anche contribuito un cambiamento strutturale della "popolazione" degli esportatori, oggi caratterizzata da imprese medio-grandi in grado di reagire meglio agli shock esterni.

Il lavoro di Accetturo A., V. Di Giacinto, G. Micucci e M. Pagnini (2013), "Geography, productivity and trade: does selection explain why some locations are more productive than others?", *Temi di Discussione*, n. 910, Banca d'Italia, ha stimato gli effetti delle agglomerazioni urbane sulla produttività totale dei fattori delle imprese al netto degli effetti di selezione dovuti alla maggiore competizione in essere nelle grandi città. Confrontando le loro stime con quelle ottenute per la Francia da parte di Combes P.P., G. Duranton, L. Gobillon, D. Puga e S. Roux (2012), "The productivity advantages of large cities: Distinguishing agglomeration from firm selection", *Econometrica*, vol. 80, pp. 2543-2594, si evince come il vantaggio di produttività nelle grandi città italiane sia circa la metà di quello delle aree urbane francesi.

3. La crisi nelle Marche

Nelle Marche hanno sede molti distretti industriali, prevalentemente specializzati in produzioni a tecnologia medio-bassa come quelle del comparto della moda e dei beni per la casa¹⁸. Dal dopoguerra, ma soprattutto negli anni Settanta e nei decenni successivi, questo modello è stato alla radice del rapido sviluppo della regione: partendo da livelli bassi, il PIL pro capite ha dapprima raggiunto, poi superato, quello medio nazionale. A partire dagli anni 2000, tuttavia, anche il sistema distrettuale marchigiano ha cominciato a segnalare sempre maggiori difficoltà e, dal 2008, la crisi globale ha colpito duramente.

Alcune ragioni delle difficoltà sono note: una specializzazione settoriale molto esposta alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo, ad esempio, o la prevalenza di piccole imprese poco capitalizzate, con una *governance* tipicamente familiare e condizionata dalla successione nella medesima famiglia. Quelle trasformazioni che hanno contribuito alla resistenza di molti distretti del Nord durante la crisi sembrano attuarsi qui con più lentezza.

Rinvio ai lavori dei ricercatori della Banca per un esame più ampio e dettagliato delle evoluzioni del sistema economico regionale¹⁹.

Non mancano segnali positivi, anche nei settori tecnologicamente meno avanzati. Già da prima della crisi in alcuni distretti della moda si erano affermate aziende leader, capaci di creare una propria catena del valore, anche coinvolgendo subfornitori esteri; la crescita dimensionale delle imprese ha consentito anche un accrescimento della qualità dei prodotti, con investimenti nel marchio, nella ricerca e sviluppo e in reti commerciali proprie. Anche in questo caso i ricercatori regionali della Banca hanno prodotto analisi settoriali che credo interessanti²⁰.

4. Il terremoto fisico

Il bilancio umano del terremoto dell'agosto dell'anno scorso e delle scosse successive è stato doloroso, con centinaia di morti e feriti e grandi disagi per le popolazioni. La metà

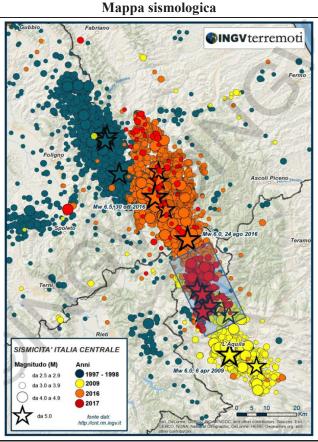
¹⁸ Ancora nel 2011, 19 Sistemi Locali del Lavoro marchigiani su 25 risultavano come distrettuali.

Si veda il lavoro di Bardozzetti A., D. Dottori e G. Micucci (2017) "Il modello di sviluppo marchigiano: dal miracolo economico alla grande recessione", presentato al 50° anniversario dell'ISTAO, in cui si ripercorrono le principali fasi dello sviluppo economico delle Marche dal dopoguerra a oggi.

²⁰ Cutrini E., Micucci G. e P. Montanaro, 2013. "I distretti tradizionali nell'era della globalizzazione: il caso dell'industria calzaturiera marchigiana", *L'Industria*, Anno XXXIV, n. 1, pp. 123-158.

dell'area colpita si trova nelle Marche (fig. 5); circa un quarto della popolazione regionale risiede in comuni interessati dal sisma.

Figura 5



Fonte: Istituto Nazionale di Geofisica e vulcanologia (INGV). Relazione sullo stato delle conoscenze, Sequenza sismica del centro Italia 2016-2017. A cura del Gruppo di lavoro INGV sul terremoto in Centro Italia, 1 febbraio 2017.

Note: Sono riportati gli epicentri dei terremoti: in blu la sequenza sismica del 1997 (Umbria – Marche, Colfiorito), in giallo la sequenza del 2009

Note: Sono riportati gli epicentri dei terremoti: in blu la sequenza sismica del 1997 (Umbria – Marche, Colfiorito), in giallo la sequenza del 2009 (L'Aquila), in arancione (2016) e in rosso (2017) la sismicità di questi ultimi 5 mesi. Nel rettangolo è rappresentata l'area dove la sismicità e il momento sismico rilasciato sono stati finora inferiori rispetto alle aree adiacenti e si possono attendere eventi di M>5.

Le stime dei danni immediati variano considerevolmente a seconda delle fonti. Per l'insieme delle regioni colpite sono stati stanziati fondi per la ricostruzione per oltre 7 miliardi, oltre a misure di sostegno per l'attività economica e il reddito delle famiglie.

La Banca d'Italia ha provato a fornire qualche contributo analitico in proposito. La relazione pubblicata lo scorso giugno sull'economia delle Marche contiene un'analisi delle caratteristiche socio-economiche dell'area colpita e un compendio delle misure adottate per la ricostruzione e per il sostegno alle imprese e ai lavoratori; simili analisi compaiono nelle relazioni relative alle altre regioni colpite. Altrettanto si era fatto per l'Emilia-Romagna e per l'Abruzzo in passato. Qui vorrei solo ricordare che nelle aree colpite dal sisma sono localizzati alcuni importanti sistemi locali, come quelli di Tolentino (pelli, cuoio e calzature), Fabriano e Comunanza (elettrodomestici), Ascoli

Piceno, Matelica e Montegiorgio (tessile e abbigliamento), quest'ultimo con imprese anche di grandi dimensioni. Nel settore turistico, l'area terremotata ospita tra l'altro il Parco Nazionale dei Sibillini.

Continuiamo e continueremo a studiare l'impatto del terremoto sull'economia. Ne è un esempio lo spazio riservato all'argomento nell'ultimo *Aggiornamento congiunturale* che è stato presentato oggi. In questo mio intervento di chiusura vorrei però allargare lo sguardo e soffermarmi su due aspetti forse un po' meno frequentemente dibattuti, e cioè: (i) gli effetti economici di lungo termine di eventi catastrofici come i terremoti; (ii) gli strumenti pubblici e privati di gestione del rischio.

5. Effetti economici dei terremoti a lungo termine

Distruzione di capitale, interruzione di molte attività produttive e commerciali, blocco di servizi e comunicazioni sono gli effetti economici immediati dell'evento sismico. Per il terremoto del 2016, con riferimento alle Marche, un lavoro recente ha potuto verificare quantitativamente la minore dinamica dei ricavi delle imprese del "cratere" maceratese tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017 rispetto alle altre imprese della provincia e della regione²¹. In seguito al terremoto dell'Emilia-Romagna del 2012, uno studio condotto in Banca d'Italia stimò che il sisma avesse sottratto 2 decimi di punto percentuale alla crescita annuale del prodotto²².

Se però si guarda al lungo periodo, occorre considerare meccanismi che agiscono in entrambe le direzioni.

In senso negativo giocano, oltre alla distruzione di capitale, che (se non risarcita prontamente) può limitare la capacità produttiva per molti anni a venire, anche alcuni potenziali effetti permanenti sul capitale umano. Il disastro naturale, specie se si tarda a ricostruire un ambiente abitativo soddisfacente, può indurre una parte della forza lavoro a migrare, un'altra fonte di riduzione del prodotto potenziale. Sono stati ipotizzati anche meccanismi più complessi e indiretti. L'emigrazione e i cambiamenti urbanistici che a volte si associano alla ricostruzione possono recidere i legami sociali e incidere sulla coesione, sul "capitale sociale" locale. Il trauma del terremoto può modificare le preferenze degli

Perri G., C. Capogrossi (2017), "Effetto sisma: prime evidenze sull'economia della micro e piccola impresa nel versante marchigiano del cratere del terremoto", lavoro presentato alla XXXVIII conferenza Aisre (Cagliari, Settembre 2017).

²² Barone G., F. Benni, C. Brasili, S. Mocetti (2013), "Una stima degli effetti economici di breve periodo del terremoto in Emilia-Romagna", *Politica economica*, XXIX, n. 2, pp.199-214.

agenti economici accrescendo l'avversione al rischio²³; ne conseguirebbero una minore propensione all'imprenditorialità e all'investimento (a quello in istruzione in particolare) e una minore disponibilità a muoversi o a cambiare mestiere²⁴.

Non piace ricordarlo, ma è un fatto che a volte l'ampio flusso di fondi pubblici destinati alla ricostruzione genera fenomeni di corruzione e scatena appetiti illegali. Anche se non si volesse tener conto delle relative implicazioni morali e sociali, sul piano strettamente economico la corruzione e l'illegalità ostacolano l'efficiente allocazione delle risorse, frenano la produttività, compromettono la crescita. Molto dipende, ovviamente, dal contesto ambientale: dai valori prevalenti nella società, dall'efficiente tutela della legge.

Ma nel lungo periodo vi sono anche potenziali effetti positivi. L'afflusso netto di risorse pubbliche nei territori colpiti, se ben diretto e utilizzato correttamente, può offrire l'occasione per migliorare lo stock di capitale pubblico e privato dell'economia attraverso, per esempio, macchinari più efficienti, insediamenti produttivi più razionali, infrastrutture migliori. Più in generale, la ricostruzione può consentire di adattare l'organizzazione umana del territorio a nuove esigenze umane e produttive²⁵. In questo senso agisce, letteralmente, quel meccanismo di "distruzione creatrice" che ha sempre un ruolo nello sviluppo economico, sebbene ovviamente in contesti di regola assai meno drammatici.

Quale effetto prevale nei fatti? La realtà è che i risultati, misurati a distanza di anni o decenni, sembrano diversi da caso a caso. Una ricerca della Banca d'Italia pubblicata qualche anno fa²⁶ cercò di valutare gli effetti di lungo termine di due terremoti di intensità comparabile avvenuti a pochi anni di distanza l'uno dall'altro: quello del

Esiste un'ampia letteratura su questo tema. Tra gli altri, un recente studio ha mostrato con dati sull'Indonesia che fare esperienza di disastri naturali (quali inondazioni, terremoti) porta gli individui a percepire un maggior rischio di essere soggetti in futuro a nuovi disastri. Cfr. Cameron L., M. Shah (2015), "Risk-Taking Behavior in the Wake of Natural Disasters", *Journal of Human Resources*, 50, pp.484-515. Un altro lavoro affronta indirettamente questo nesso causale in modo originale: nei mesi successivi al terremoto di Wenchuan (2008, Cina; 69.000 morti e 375.000 feriti) il prezzo degli appartamenti ai piani bassi è cresciuto significativamente rispetto a quello dei piani alti, probabilmente per una percezione di minore rischio (minore esposizione alle oscillazioni sismiche, maggiore facilità di fuga) *nonostante* gli esperti dicano che l'altezza del piano non ha alcun effetto sulla probabilità di riportare danni. Cfr.: Deng G., L. Gan, M.A. Hernandez (2015), "Do natural disasters cause an excessive fear of heights? Evidence from the Wenchuan earthquake", *Journal of Urban Economics*, 90, pp.79-89.

Cfr. Guiso L., M. Paiella (2006), "The Role of Risk Aversion in Predicting Individual Behavior". In Chiappori P.-A. and C. Gollier (editors), *Insurance: Theoretical Analysis and Policy Implications*. MIT Press, Boston.

Due lavori recenti hanno mostrato che all'interno di città in parte segnate da incendi molto distruttivi, le parti ricostruite mostrano nel lungo termine valori immobiliari maggiori e una più elevata densità abitativa. Cfr.: Hornbeck R., D. Keniston (2017), "Creative Destruction: Barriers to Urban Growth and the Great Boston Fire of 1872", *American Economic Review*, 107, pp.1365-1398; Siodla J. (2015), "Razing San Francisco: The 1906 disaster as a natural experiment in urban redevelopment", *Journal of Urban Economics*, 89, pp.48-61.

²⁶ Barone G., S. Mocetti (2014), "Natural disasters, growth and institutions: A tale of two earthquakes", *Journal of Urban Economics*, 84, pp.52-66.

1976 in Friuli e quello del 1980 in Irpinia e in Basilicata. In quel lavoro si partiva da una stima del "controfattuale", ossia dello sviluppo che si sarebbe avuto in assenza del terremoto, approssimato tramite l'effettivo andamento medio di un gruppo di regioni di controllo. Vent'anni dopo il terremoto, il PIL pro capite del Friuli era del 20 più alto del controfattuale; quello dell'Irpinia del 13 più basso (fig. 6).

Figura 6 Gli effetti di lungo periodo dei terremoti Friuli Irpinia 12000 10000 9000 8000 PIL pro capite PIL pro capite 4000 0009 2000 4000 2020 2020 1960 2000 1940 1960 2000

Fonte: tratto da Barone e Mocetti (2014).

Note: la curva tratteggiata evidenzia l'evoluzione controfattuale, ovvero quella stimata per il prodotto pro capite in assenza di eventi sismici.

Questi risultati non possono essere presi troppo alla lettera: il "controfattuale", sebbene basato su ipotesi ragionevoli e su metodi collaudati nella letteratura economico-statistica, è pur sempre un percorso puramente ipotetico. Essi tuttavia suggeriscono che l'agire di forze opposte possa produrre effetti combinati molto diversi, addirittura di segno opposto.

Perché? La risposta non è semplice. È un fatto, però, che diversi indicatori di "capitale sociale" erano in Friuli sensibilmente più elevati che in Irpinia. È quindi difficile sfuggire alla conclusione che la qualità delle cosiddette "istituzioni immateriali" conta.

6. Interventi ex ante ad ex post a fronte di eventi sismici

Vengo all'ultimo punto che vorrei toccare: la gestione ex ante del rischio sismico e il contenimento ex post degli effetti.

Terremoti di una certa gravità comportano non solo danni privati, ma anche tensioni per i conti pubblici, sia dal lato delle entrate (per il rallentamento dell'attività economica e gli eventuali sgravi fiscali destinati alle popolazioni colpite), sia da quello delle spese (per la gestione dell'emergenza, l'attività di assistenza e la ricostruzione).

L'esperienza internazionale può suggerirci alcune linee di azione per mitigare gli effetti degli eventi sismici. Esaminando le soluzioni adottate da vari paesi (Francia, Cile, Stati Uniti, Cina, Giappone, Turchia, Nuova Zelanda), emergono in sostanza due strategie.

La prima – ampiamente sperimentata anche in Italia – consiste nel fornire incentivi per realizzare adeguamenti strutturali degli edifici. Mentre per le nuove costruzioni sono previste quasi ovunque regole di costruzione stringenti, per gli edifici esistenti la concessione di contributi o agevolazioni fiscali è di regola la via principale. È difficile infatti agire tramite obblighi imperativi, sia per i costi economici e i disagi umani connessi alle attività di adeguamento antisismico, che possono essere molto diversi a seconda delle situazioni, sia per il costo proibitivo che comporterebbe un'attività di controllo generalizzato, specie dove gran parte del patrimonio immobiliare è di costruzione non recente. Le soluzioni adottate in pratica sono diverse tra paese e paese, e all'esperienza internazionale si può attingere per verificare ed eventualmente fare evolvere le scelte nazionali in merito²⁷. L'importante sarebbe cercare di mettere a punto strumenti per valutare nel tempo l'efficacia delle soluzioni adottate; non è facile, ma in un paese ad alto rischio sismico i danni potenziali da prevenire sono enormi.

La seconda strategia riguarda la copertura assicurativa. L'assicurazione contro i danni derivanti da terremoti o altre calamità naturali consente di alleviare le conseguenze economiche per le famiglie e le imprese coinvolte, fornendo un sostegno immediato alla riparazione dei danni e alla riattivazione del tessuto economico e sociale delle aree colpite e riducendo l'incertezza legata alla forma e all'entità di eventuali contributi pubblici. Allo stesso tempo, un'ampia diffusione di forme di assicurazione limita le conseguenze delle calamità naturali sui conti pubblici, sollevando lo Stato dalla necessità di fornire gran parte delle risorse necessarie per la ricostruzione. In alcuni Paesi la copertura assicurativa è obbligatoria (come in Turchia) o semi-obbligatoria (ossia obbligatoriamente associata alla polizza anti-incendio, come in Francia e Nuova Zelanda); in altri è assistita da incentivi di varia natura (sgravi fiscali, come in Giappone, o riduzione di premi e franchigie per edifici con adeguamento antisismico, come in California).

Assicurazione e adeguamento fisico possono lavorare insieme. Quanto più sono diffusi i presidi antisismici, tanto minore è l'onere dell'assicurazione. A livello individuale, se i premi assicurativi sono legati alla qualità antisismica dell'edificio, si rafforza per i privati l'incentivo ad agire per migliorarla.

In Italia si è già fatto molto, specie in tema di normativa e incentivi diretti, ma credo esistano ancora ampi spazi di miglioramento.

Per esempio in Giappone sono previsti sussidi, detrazioni d'imposta e agevolazioni finanziarie per lavori di adeguamento antisismico condotti da soggetti privati. La strategia adottata dalla Turchia per il contenimento dei rischi sismici è particolarmente articolata e si basa su tre diversi programmi: "Urban Regeneration", "Building Strengthening" e un mix dei due. Il programma Urban Regeneration consiste nella sostituzione (previa demolizione) di edifici non a norma con le disposizioni in materia antisismica con nuovi edifici, tipicamente destinati a famiglie meno abbienti; il Building Strengthening è un sistema di incentivi fiscali per il rafforzamento antisismico degli edifici, modulati sulla base dell'intervento di rafforzamento a cui si riferiscono.

Per quanto riguarda i presidi antisismici, ovviamente occorre assicurare il rispetto della normativa nelle nuove costruzioni (evaderla scientemente è un comportamento criminale, se non altro in senso morale: spero che i drammi che il paese ha ripetutamente vissuto negli ultimi anni ci abbiano almeno aiutati a rendercene tutti conto). Ma il problema quantitativamente più rilevante, in un paese dove la maggior parte degli edifici è vecchia, consiste nell'adeguamento degli edifici esistenti²⁸. La legge prevede detrazioni fiscali a fronte delle spese sostenute, recentemente rafforzate e meglio articolate²⁹. Finora gli incentivi disponibili non sono stati utilizzati abbastanza; occorrerà verificare quanto l'utilizzo crescerà grazie ai provvedimenti più recenti e se sono necessari ulteriori affinamenti³⁰.

Nel campo dell'assicurazione la strada da fare è più lunga. Oggi l'incidenza della copertura dei rischi sismici è molto bassa, meno del 2 per cento delle abitazioni³¹, sebbene oltre un terzo degli italiani viva in aree classificate a rischio sismico elevato o molto elevato³². Può esservi una tendenza comune a sottovalutare il rischio, o a contare troppo sull'intervento ex post dello Stato. Può esservi la necessità di prevedere forme di perequazione pubblica, per esempio con incentivi differenziati a favore delle aree più

La normativa antisismica è stata introdotta dalla legge 64/1974. Secondo i dati del Censimento 2011, nel nostro Paese poco più della metà delle abitazioni si trova in edifici costruiti prima del 1971 (un quinto prima del 1945); va però considerato che nei decenni successivi la zona a rischio sismico elevato si è estesa a più comuni, insieme alle regole più rigide (cfr. *Primo Rapporto ANCE/CRESME, Lo stato del territorio italiano 2012*). Non si conosce inoltre quante abitazioni abbiano fatto adeguamenti e quale sia il grado di effettivo rispetto della normativa. Facendo alcune ipotesi e prendendo in considerazione l'intensità del rischio sismico nel terremoto dell'Aquila, il Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri stimava che circa il 40 per cento delle abitazioni era a potenziale rischio; concentrandosi solo sulle abitazioni nelle zone a più elevato rischio sismico, ovvero quelle classificate 1 e 2 nelle mappe di rischio sismico, il costo per metterle in sicurezza sarebbe di circa 35,8 miliardi, di cui 5,5 per quelle in zona 1 (cfr. Centro Studi CNI, Verso un piano nazionale per la messa in sicurezza delle abitazioni e dei territori dal rischio sismico e idrogeologico, febbraio 2013). Oltre alle abitazioni, l'ANCE/Cresme nel 2012 stimava in 758.150 gli edifici non residenziali e inutilizzati localizzati in comuni classificati ad alto rischio sismico (zone 1-2), di cui 95.044 capannoni a uso produttivo e 79.182 commerciali ad uso esclusivo (cfr. *Primo Rapporto ANCE/CRESME, Lo stato del territorio italiano nel 2012*).

Oltre al rafforzamento degli incentivi esistenti, la Legge di bilancio per il 2017 ha introdotto un'agevolazione per la spesa sostenuta per la diagnosi sismica, anche se poi non seguono interventi migliorativi. Tale misura appare condivisibile, nell'ottica di accrescere l'attività di prevenzione.

Un ostacolo a una maggiore diffusione degli incentivi è rappresentato dal fatto che le famiglie con redditi medio-bassi, proprietarie di immobili mediamente più vecchi, non riescono a usufruirne per problemi di incapienza (in altri termini, dopo aver considerato tutte le altre detrazioni cui questi contribuenti hanno diritto, l'imposta sui redditi è troppo bassa per poter godere di tale beneficio). Per attenuare tale problema potrebbero essere introdotti sussidi diretti. Inoltre occorre considerare la presenza di esternalità che indeboliscono gli incentivi all'adeguamento antisismico della propria abitazione se quelle confinanti o vicine non ne sono interessate. Anche da questo punto di vista la Legge di bilancio 2017 fa un passo avanti, prevedendo un'agevolazione maggiore per gli interventi sulle parti comuni degli edifici.

³¹ Cfr. l'intervista del Direttore Generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi a *la Repubblica*, 2 settembre 2016 e IVASS, *Relazione sull'attività dell'Istituto nell'anno 2016*.

Il disegno di legge di bilancio per il 2018 prevede l'introduzione di una detrazione fiscale sui premi pagati per le assicurazioni contro le calamità naturali.

rischiose, per le quali altrimenti la copertura assicurativa potrebbe essere indisponibile o proibitiva. Le peculiarità che caratterizzano l'assicurazione contro eventi rari, ma catastrofici e territorialmente concentrati, potrebbe richiedere, a complemento delle opzioni di riassicurazione disponibili per le compagnie sul mercato internazionale, qualche strumento di cooperazione tra settore pubblico e settore privato per la condivisione del rischio³³. Tenuto conto delle enormi esternalità legate ai terremoti, non è da escludere l'introduzione di qualche forma di obbligatorietà.

7. Conclusioni

Il terremoto economico costituito dalla crisi globale ed europea ha messo a dura prova l'Italia. La ripresa è cominciata grazie alla solidità del tessuto familiare, alla capacità di resistere e rilanciarsi di molte imprese. Occorre lungimiranza anche nelle scelte collettive: consolidare le non poche riforme strutturali già fatte; continuare su quella strada, per aiutare il sistema produttivo ad affrontare con successo le grandi sfide dell'economia mondiale contemporanea, e per assicurare l'equilibrio strutturale dei conti pubblici, senza il quale la minaccia di tempeste devastanti sui mercati è sempre presente.

Il terremoto fisico ha colpito duramente questo territorio, come purtroppo altre parti d'Italia in passato. Anche in questo campo sono necessarie previdenza e lungimiranza nelle scelte individuali e collettive; anche in questo campo misure importanti sono state già attuate. Esse vanno consolidate e se utile perfezionate; su misure ulteriori da considerare, la riflessione è aperta.

Le Marche sono, per giudizio comune, una tra le regioni più dotate di "civismo", di capitale sociale. Secondo molti, questo fatto ha contribuito alla prosperità del territorio grazie allo sviluppo dei sistemi locali di piccola impresa; deve e può ora contribuire alla loro evoluzione intelligente a fronte dei mutamenti in atto. La stessa condizione, la qualità cioè delle istituzioni immateriali, è (lo dice l'esperienza) un fattore importante per la rinascita delle zone più colpite dal terremoto.

La ricostruzione, dolorosa e urgente necessità di oggi, è anche una sfida aperta per il futuro più lontano. Il terremoto è un dramma, ma non è una condanna al declino.

³³ Cfr. Signorini L.F., Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2017-19, 7 novembre 2016.